This is a digital copy of a book that was preserved for generations on library shelves before it was carefully scanned by Google as part of a project to make the world's books discoverable online.

It has survived long enough for the copyright to expire and the book to enter the public domain. A public domain book is one that was never subject to copyright or whose legal copyright term has expired. Whether a book is in the public domain may vary country to country. Public domain books are our gateways to the past, representing a wealth of history, culture and knowledge that's often difficult to discover.

Marks, notations and other marginalia present in the original volume will appear in this file - a reminder of this book's long journey from the publisher to a library and finally to you.

Usage guidelines

Google is proud to partner with libraries to digitize public domain materials and make them widely accessible. Public domain books belong to the public and we are merely their custodians. Nevertheless, this work is expensive, so in order to keep providing this resource, we have taken steps to prevent abuse by commercial parties, including placing technical restrictions on automated querying.

We also ask that you:

+ *Make non-commercial use of the files* We designed Google Book Search for use by individuals, and we request that you use these files for personal, non-commercial purposes.

+ *Refrain from automated querying* Do not send automated queries of any sort to Google's system: If you are conducting research on machine translation, optical character recognition or other areas where access to a large amount of text is helpful, please contact us. We encourage the use of public domain materials for these purposes and may be able to help.

+ *Maintain attribution* The Google "watermark" you see on each file is essential for informing people about this project and helping them find additional materials through Google Book Search. Please do not remove it.

+ *Keep it legal* Whatever your use, remember that you are responsible for ensuring that what you are doing is legal. Do not assume that just because we believe a book is in the public domain for users in the United States, that the work is also in the public domain for users in other countries. Whether a book is still in copyright varies from country to country, and we can't offer guidance on whether any specific use of any specific book is allowed. Please do not assume that a book's appearance in Google Book Search means it can be used in any manner anywhere in the world. Copyright infringement liability can be quite severe.

About Google Book Search

Google's mission is to organize the world's information and to make it universally accessible and useful. Google Book Search helps readers discover the world's books while helping authors and publishers reach new audiences. You can search through the full text of this book on the web at `http://books.google.com/`

Über dieses Buch

Dies ist ein digitales Exemplar eines Buches, das seit Generationen in den Regalen der Bibliotheken aufbewahrt wurde, bevor es von Google im Rahmen eines Projekts, mit dem die Bücher dieser Welt online verfügbar gemacht werden sollen, sorgfältig gescannt wurde.

Das Buch hat das Urheberrecht überdauert und kann nun öffentlich zugänglich gemacht werden. Ein öffentlich zugängliches Buch ist ein Buch, das niemals Urheberrechten unterlag oder bei dem die Schutzfrist des Urheberrechts abgelaufen ist. Ob ein Buch öffentlich zugänglich ist, kann von Land zu Land unterschiedlich sein. Öffentlich zugängliche Bücher sind unser Tor zur Vergangenheit und stellen ein geschichtliches, kulturelles und wissenschaftliches Vermögen dar, das häufig nur schwierig zu entdecken ist.

Gebrauchsspuren, Anmerkungen und andere Randbemerkungen, die im Originalband enthalten sind, finden sich auch in dieser Datei – eine Erinnerung an die lange Reise, die das Buch vom Verleger zu einer Bibliothek und weiter zu Ihnen hinter sich gebracht hat.

Nutzungsrichtlinien

Google ist stolz, mit Bibliotheken in partnerschaftlicher Zusammenarbeit öffentlich zugängliches Material zu digitalisieren und einer breiten Masse zugänglich zu machen. Öffentlich zugängliche Bücher gehören der Öffentlichkeit, und wir sind nur ihre Hüter. Nichtsdestotrotz ist diese Arbeit kostspielig. Um diese Ressource weiterhin zur Verfügung stellen zu können, haben wir Schritte unternommen, um den Missbrauch durch kommerzielle Parteien zu verhindern. Dazu gehören technische Einschränkungen für automatisierte Abfragen.

Wir bitten Sie um Einhaltung folgender Richtlinien:

+ *Nutzung der Dateien zu nichtkommerziellen Zwecken* Wir haben Google Buchsuche für Endanwender konzipiert und möchten, dass Sie diese Dateien nur für persönliche, nichtkommerzielle Zwecke verwenden.

+ *Keine automatisierten Abfragen* Senden Sie keine automatisierten Abfragen irgendwelcher Art an das Google-System. Wenn Sie Recherchen über maschinelle Übersetzung, optische Zeichenerkennung oder andere Bereiche durchführen, in denen der Zugang zu Text in großen Mengen nützlich ist, wenden Sie sich bitte an uns. Wir fördern die Nutzung des öffentlich zugänglichen Materials für diese Zwecke und können Ihnen unter Umständen helfen.

+ *Beibehaltung von Google-Markenelementen* Das "Wasserzeichen" von Google, das Sie in jeder Datei finden, ist wichtig zur Information über dieses Projekt und hilft den Anwendern weiteres Material über Google Buchsuche zu finden. Bitte entfernen Sie das Wasserzeichen nicht.

+ *Bewegen Sie sich innerhalb der Legalität* Unabhängig von Ihrem Verwendungszweck müssen Sie sich Ihrer Verantwortung bewusst sein, sicherzustellen, dass Ihre Nutzung legal ist. Gehen Sie nicht davon aus, dass ein Buch, das nach unserem Dafürhalten für Nutzer in den USA öffentlich zugänglich ist, auch für Nutzer in anderen Ländern öffentlich zugänglich ist. Ob ein Buch noch dem Urheberrecht unterliegt, ist von Land zu Land verschieden. Wir können keine Beratung leisten, ob eine bestimmte Nutzung eines bestimmten Buches gesetzlich zulässig ist. Gehen Sie nicht davon aus, dass das Erscheinen eines Buchs in Google Buchsuche bedeutet, dass es in jeder Form und überall auf der Welt verwendet werden kann. Eine Urheberrechtsverletzung kann schwerwiegende Folgen haben.

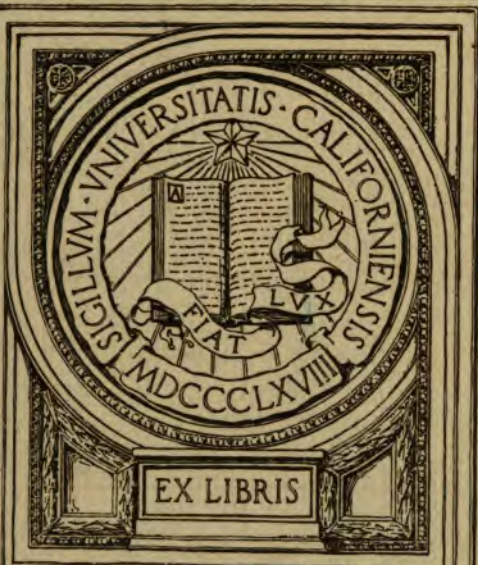
Über Google Buchsuche

Das Ziel von Google besteht darin, die weltweiten Informationen zu organisieren und allgemein nutzbar und zugänglich zu machen. Google Buchsuche hilft Lesern dabei, die Bücher dieser Welt zu entdecken, und unterstützt Autoren und Verleger dabei, neue Zielgruppen zu erreichen. Den gesamten Buchtext können Sie im Internet unter `http://books.google.com` durchsuchen.

UC-NRLF
$B 22 991

YC 09547

EXCHANGE



EX LIBRIS

Die Zuständigkeit des deutschen Bundesrates für Erledigung von Verfassungs- und Thronfolgestreitigkeiten.

Inaugural-Dissertation

zur

Erlangung der Doktorwürde

der

Hohen juristischen Fakultät der Georg-August-Universität zu Göttingen

vorgelegt

und mit Genehmigung derselben veröffentlicht

von

H. Sievert,
Referendar.

Berlin 1905.
Druck von Wilhelm Pilz, Landsberger Straße 108.

JN3643
.S5

UNIV. OF
CALIFORNIA

asg 8.14.13

Meinen lieben Eltern.

256503

UNIV. OF CALIFORNIA

Literatur.

A. Systematische Werke über Bundes-, Reichs- und Landesstaatsrecht.

I. Bundesstaatsrecht.

1. Zachariae, Deutsches Staats- und Bundesrecht. II. 3. Aufl. 1867.
2. Zoepfl, Grundsätze des allgemeinen und deutschen Staatsrechts. I. 1855.
3. — Rechtliches Gutachten über die Kompetenz der deutschen Bundesversammlung bzw. der Sukzessionsstreitigkeiten in deutschen regierenden Fürstenhäusern.

II. Reichsstaatsrecht.

1. Arndt, Das Staatsrecht des Deutschen Reiches. 1901.
2. — Verfassung des Deutschen Reiches mit Einleitung und Kommentar. 2. Aufl. 1902.
3. v. Gerber, Grundzüge des deutschen Staatsrechts. 1880.
4. Geffcken, Die Verfassung des Deutschen Reichs. 6 Vorträge. 1901.
5. Haenel, Deutsches Staatsrecht. I. 1892.
6. Laband, Das Staatsrecht des Deutschen Reiches. I. 2. Aufl. 1891. 4. Aufl. 1901.
7. G. Meyer, Lehrbuch des deutschen Staatsrechts. 5. Aufl. 1899.
8. Riedel, Die Verfassungsurkunde vom 16. April 1871 usw. 1871.
9. v. Rönne, Das Staatsrecht des Deutschen Reichs. I. 1876.
10. Schulze, Lehrbuch des deutschen Staatsrechts. II. 1886.
11. v. Seydel, Kommentar zur Verfassungsurkunde für das Deutsche Reich. 2. Aufl. 1897.
12. Thudichum, Verfassungsrecht des Norddeutschen Bundes und des deutschen Zollvereins. 1870.
13. Zorn, Das Staatsrecht des Deutschen Reiches. I. 2. Aufl. 1895.

III. Landesstaatsrecht.

1. v. Schulze-Gaevernitz, Das preussische Staatsrecht. II. 1890.
2. v. Seydel, Bayrisches Staatsrecht. I. 1884.

UNIV. OF CALIFORNIA

B. Monographische Literatur.

1. Arndt, Können Rechte der Agnaten auf die Thronfolge nur durch Staatsgesetz geändert werden? 1900.
2. — Zur Frage eines Reichsstaatsgerichtshofes („Das Recht" 1901 Nr. 1).
3. — Ein Reichsstaatsgerichtshof („Das Recht" 1901 Nr. 11).
4. — Die rechtliche Stellung des Bundesrates in Verfassungsstreitigkeiten der Bundesstaaten („Deutsche Juristen-Zeitung" Bd. III S. 590).
5. Binding, Bundesrat und Staatsgerichtshof („Deutsche Juristen-Zeitung" Bd. IV S. 69).
6. Bornhak, Die Thronfolge im Fürstentum Lippe. 1895.
7. Cybichowsky, Artikel 76 der Reichsverfassung. Diss. 1902.
8. Dreyer, Die Tragweite des Schiedsspruchs im Lippeschen Thronfolgestreite. 1904.
9. Fleischer, Die Zuständigkeit des deutschen Bundesrates für Erledigung von öffentlich-rechtlichen Streitigkeiten. 1904.
10. — Mehrere Fälle der Zuständigkeit des deutschen Bundesrates für Erledigung von öffentlich-rechtlichen Streitigkeiten. Diss. 1902.
11. Heffter, Beiträge zum deutschen Staats- und Fürstenrecht. 1829.
12. Jellinek, Gesetz und Verordnung. 1887.
13. Kekule v. Stradonitz, Erörterungen über den gegenwärtigen Stand der Lippeschen Thronfolgefrage. Ein Beitrag zur Lehre von der Zuständigkeit des Bundesrats zur Entscheidung von Thronfolgestreitigkeiten (Archiv für öffentliches Recht Bd. XIV S. 1 ff.).
14. — Zur Lippeschen Thronfolgefrage („Deutsche Juristen-Zeitung" Bd. III S. 462).
15. Klienike, Die staatsrechtliche Natur und Stellung des Bundesrates. 1894.
16. Krick, Der Bundesrat als Schiedsrichter zwischen deutschen Bundesstaaten. 1903.
17. Kulemann, Der Reichsstaatsgerichtshof („Das Recht" 1901 Nr. 7 u. 8).
18. Laband, Der gegenwärtige Stand der Lippeschen Thronfolgefrage („Deutsche Juristen-Zeitung" Bd. IV S. 373).
19. — Der Streit um die Thronfolge im Fürstentum Lippe. 1896.
20. — Die Anträge auf Errichtung eines Staatsgerichtshofes für das Deutsche Reich. („Deutsche Juristen-Zeitung" Bd. VI S. 1 ff.)
21. — Im Archiv für öffentliches Recht. Bd. XVII S. 599 f.).
22. Luther, Die Zuständigkeit des Bundesrats zur Entscheidung von Thronstreitigkeiten innerhalb des Deutschen Reiches. Diss. 1904.
23. — Thronstreitigkeiten und Bundesrat. 1904.
24. v. Martitz, Betrachtungen über die Verfassung des Norddeutschen Bundes. 1868.
25. — Ueber den konstitutionellen Begriff des Gesetzes nach deutschem Staatsrecht (Zeitschrift für die gesamte Staatswissenschaft Bd. XXXVI S. 221).

26. Meyer, Der Staat und die wohlerworbenen Rechte. 1895 (Staats- und völkerrechtliche Abhandlungen I, 2).
27. Perels, Streitigkeiten deutscher Bundesstaaten auf Grund des Artikels 76 der Reichsverfassung. Diss. 1900.
28. Pinzker, Der Lippesche Schiedsspruch. 1898.
29. Rehm, Modernes Fürstenrecht. 1904.
30. Rohowsky, Der reichsrechtliche Schutz der in den Einzelstaaten bestehenden Thronfolge. Diss. 1896.
31. v. Seydel, Artikel 76 der Reichsverfassung und der Lippesche Thronfolgestreit. Ein Gutachten, der Lippeschen Regierung erstattet (Staatsrechtliche und politische Abhandlungen). 1902.
32. — In der Allgemeinen Zeitung. 1898. S. 293.
33. — Der deutsche Bundesrat (Jahrbuch für Gesetzgebung, Verwaltung und Volkswirtschaft N. F. III S. 289).
34. — Der Streit um die Thronfolge in Lippe („Deutsche Juristen-Zeitung" Bd. III S. 481).
35. Schaefer, Die richterliche Tätigkeit des Bundesrats auf Grund des Artikels 76 der Reichsverfassung. Diss. 1903.
36. Schiedsspruch in dem Rechtsstreite um die Thronfolge im Fürstentum Lippe. 1897.
37. Schoen, Der Lippesche Schiedsspruch und die Pinzkersche Kritik. 1899.
38. — Das kaiserliche Standeserhöhungsrecht und der Fall Friesenhausen. Ein weiterer Beitrag zum Lippeschen Thronfolgestreit. 1905.
39. Schücking, Der Staat und die Agnaten. 1902.
40. Sklareck, Der Lippesche Erbfolgestreit nach seinem heutigen Stande. 1904.
41. Stoerk, Die agnatische Thronfolge im Fürstentum Lippe. 1903.
42. Triepel, Das Interregnum. Eine staatsrechtliche Untersuchung. 1892.
43. — Der Streit um die Thronfolge im Fürstentum Lippe. Kritische Betrachtungen. 1903.
44. Urteil des Detmolder Landgerichts in Sachen Weisenfeld ·/. Biesterfeld wegen Aberkennung von Familienrechten vom 10. Juni 1903.
45. Zorn, Das Reich und die Thronfolge in den Einzelstaaten. 1898.
46. — Die Reichsverfassung und der Lippesche Thronfolgestreit. 1898.

C. Materialien.

v. Bezold, Materialien der Reichsverfassung. 3 Bände. 1873.

Inhalt.

Seite

Vorbemerkung 11

A. Einleitung.

Geschichte des Artikels 76 Absatz 2 der Reichsverfassung 12

B. Materieller Teil.

Erster Teil.

Verfassungsstreitigkeiten innerhalb eines deutschen Bundesstaates.

I. Voraussetzungen der Zuständigkeit des Bundesrates 16

a) Materielle Voraussetzungen:
1. Es muss eine Verfassungsstreitigkeit vorliegen;
2. Die Verfassungsstreitigkeit muss innerhalb eines Bundesstaates bestehen;
3. Die Verfassung dieses Bundesstaates darf keine zur Entscheidung von Verfassungsstreitigkeiten kompetente Behörde vorsehen.

b) Formelle Voraussetzung:
Der Bundesrat muss von einer Partei angerufen werden.

II. Das bei Erledigung der Streitigkeit zu beobachtende Verfahren . . 42

a) Allgemeine Vorschrift:
Der Bundesrat hat seine Zuständigkeit zu prüfen.

b) Formen der Erledigung:
1. Der Versuch eines gütlichen Ausgleichs;
2. Der Begriff der Erledigung;
3. Die Erledigung im Wege der Reichsgesetzgebung.

c) Wirkungen der Entscheidung.

Zweiter Teil.

Thronfolgestreitigkeiten.

I. Allgemeines 57
II. Die Zuständigkeit des Bundesrates auf Grund des Artikels 76 der Reichsverfassung 57
1. Subsumierung des Begriffes „Thronfolgestreitigkeiten" unter den Begriff „Verfassungsstreitigkeiten".
2. Subsumierung des Begriffes „Thronfolgestreitigkeiten" unter den Begriff „Streitigkeiten zwischen verschiedenen Bundesstaaten".
III. Die Zuständigkeit des Bundesrates auf Grund seines Rechtes, die Legitimation seiner Mitglieder zu prüfen 68
IV. Die aus allgemeinen Erwägungen gefolgerte Zuständigkeit des Bundesrates 71

C. Schluss.

Kritik der Bestrebungen auf Errichtung eines Staatsgerichtshofes 75

Vorbemerkung.

Staatsstreitigkeiten sind im Deutschen Reiche nicht der Kompetenz der ordentlichen Gerichte unterworfen. Die zu ihrer Entscheidung zuständigen Organe und Behörden können, wie die Art und Weise der Erledigung, nach dem Inhalte der Streitigkeit verschieden sein. Vorzugsweise ist der Bundesrat mit der Entscheidung von Staatsstreitigkeiten betraut. Seiner Zuständigkeit sind nach der ausdrücklichen Bestimmung des Artikels 76 der Reichsverfassung unterworfen „Streitigkeiten zwischen verschiedenen Bundesstaaten" und „Verfassungsstreitigkeiten innerhalb eines Bundesstaates".

Den Ausgangspunkt der folgenden Untersuchung wird die Erörterung der Frage bilden, in welcher Weise der Bundesrat bei der Entscheidung von Verfassungsstreitigkeiten tätig wird.

Anschliessend daran soll kurz untersucht werden, ob und inwieweit dem Bundesrate ein Recht der Mitwirkung bei der Entscheidung von Thronfolgestreitigkeiten zusteht.

A. Einleitung.

Geschichte des Artikels 76 Abs. 2 der Reichsverfassung.

Das Vorbild für die Bestimmung des Artikels 76 Abs. 2 der Reichsverfassung enthält die Verfassung des deutschen Bundes.

Ausgehend von dem allgemeinen Prinzipe, dass der Bund sich in die innerstaatlichen Angelegenheiten und Verhältnisse der Bundesstaaten nicht hineinzumischen habe, konstruierte die Verfassung des deutschen Bundes nur in einzelnen Fällen eine Zuständigkeit der Bundesversammlung zur Erledigung von Streitigkeiten innerhalb eines Bundesstaates.

Nach Artikel 25 der Wiener Schlussakte soll die „Aufrechterhaltung der inneren Ruhe und Ordnung in den Bundesstaaten den Regierungen allein zustehen". Ausnahmsweise soll in Rücksicht auf die innere Sicherheit des Bundes und infolge der Verpflichtung der Bundesglieder zu gegenseitiger Hilfeleistung die Mitwirkung der Gesamtheit zur Erhaltung oder Wiederherstellung der Ruhe stattfinden, „im Falle einer Widersetzlichkeit der Untertanen gegen die Regierung, eines offenen Aufruhrs, oder gefährlicher Bewegungen in mehreren Bundesstaaten". Auf Anrufen der Regierung soll ausserdem nach Artikel 26 die Bundesversammlung eintreten, wenn in einem Bundesstaate durch Widersetzlichkeit der Untertanen gegen die Obrigkeit die innere Ruhe unmittelbar gefährdet und eine Verbreitung aufrührerischer Bewegungen zu fürchten, oder ein wirklicher Aufruhr zum Ausbruch gekommen ist. In letzterem Falle kann aber die Unterstützung der Regierung

nur nachgesucht werden, wenn die Regierung selbst alle verfassungsmässigen und gesetzlichen Mittel vergeblich angewandt hat.

Abgesehen von diesem und dem in der Wiener Schlussakte, Artikel 54—59, in Verbindung mit Artikel 13 der Bundesakte, vorgesehenen Falle erhält die Bundesversammlung, wenn sie die Garantie für die in einem Staate eingeführte landständische Verfassung übernommen hat, die Befugnis, „auf Anrufen der Beteiligten die Verfassung aufrecht zu erhalten, und die über Auslegung oder Anwendung derselben entstandenen Irrungen, sofern dafür nicht anderweitig Mittel und Wege gesetzlich vorgeschrieben sind, durch gütliche Vermittelung oder kompromissarische Entscheidung beizulegen“ (Artikel 60 der W.Schl.A.). Dabei ist besonders hervorzuheben, dass nach Massgabe dieser und der im Artikel 61 der W.Schl.A. enthaltenen Vorschrift regelmässig Streitigkeiten zwischen den Landesherren, bzw. den Regierungen, und den Ständen über Auslegung und Anwendung der bestehenden Verfassung der Einwirkung der Bundesversammlung nicht unterliegen, dass diese Einwirkung vielmehr nur dann zu Recht erfolgt, wenn die Bundesversammlung eine entsprechende Garantie übernommen hat, oder wenn die Voraussetzungen der Artikel 25 und 26 der W.Schl.A. vorliegen.

Zur Erledigung der genannten Streitigkeiten wurde durch Bundesbeschluss vom 30. Oktober 1834 ein besonderes Verfahren angeordnet. Der Artikel 1 dieses Beschlusses statuiert die Verpflichtung der Bundesglieder „als solcher gegeneinander für den Fall, dass in einem Bundesstaate zwischen der Regierung und den Ständen über die Auslegung der Verfassung oder über die Grenzen der bei Ausübung bestimmter Rechte des Regenten den Ständen eingeräumten Mitwirkung, namentlich durch Verweigerung der zur Führung einer den Bundespflichten und der Landesverfassung entsprechenden Regierung erforderlichen Mittel, Irrungen entstehen, und alle verfassungsmässigen und mit den Gesetzen vereinbarlichen Wege zu deren genügender Beseitigung ohne Erfolg eingeschlagen worden sind, ehe sie die Dazwischenkunft des

Bundes nachsuchen, die Entscheidung solcher Streitigkeiten durch Schiedsrichter — auf dem in dem Beschluss bezeichneten Wege — zu veranlassen."

Durch diese Bestimmung wurde als neue richterliche Instanz das Bundesschiedsgericht geschaffen. Die Erfordernisse für die Kompetenz dieses Schiedsgerichtes sind nach Massgabe der obigen Bestimmung in Verbindung mit Art. 3 des erwähnten Beschlusses:

1. das Vorhandensein einer Streitigkeit zwischen der Regierung und den Ständen — bzw. in den freien Städten zwischen den Senaten und den verfassungsmässigen bürgerlichen Behörden — über die Auslegung der Verfassung, oder über die Grenzen der Mitwirkung der Stände bei der Ausübung der Staatsgewalt;

2. die erfolglose Anwendung aller verfassungsmässigen Mittel zur Beseitigung der Streitigkeit;

3. eine Vereinbarung zwischen Regierung und Ständen, dass die Streitigkeit vom Bundesschiedsgericht entschieden werden solle;[1])

4. ein Antrag der Regierung auf schiedsrichterliche Entscheidung bei der Bundesversammlung.

Die letzteren beiden Erfordernisse für die Zuständigkeit des Bundesschiedsgerichtes lassen es erklärlich erscheinen, dass dieses den praktischen Bedürfnissen nicht genügen konnte. Tatsächlich ist das Bundesschiedsgericht niemals in Tätigkeit getreten. Erfolge irgend welcher Art hat es nicht gewirkt. In unserer heutigen Reichsverfassung ist es nicht mehr vorgesehen. Ueber die neuerlichen Bestrebungen auf Wiedereinführung eines Staatsgerichtshofes wird der Schluss dieser Abhandlung einiges mitteilen.

Ueber die Art der Zusammensetzung des Bundesschiedsgerichtes bleibt kurz folgendes zu erwähnen. Es hatte jede der 17 Stimmen des engen Rates alle drei Jahre je einen Juristen

[1]) Vgl. Zachariae, Deutsches Staats- und Bundesrecht Bd. II S. 781 und Zoepfl, Grundsätze des allgemeinen und deutschen Staatsrechts, Bd. I S. 389.

und einen Verwaltungsbeamten zu ernennen. Von diesen 34 sog. Spruchmännern sollte dann jeder der streitenden Teile in der Regel drei — auch zwei oder vier — Schiedsrichter auswählen; wenn nicht beide Parteien mit der Zulassung einverstanden waren, sollten von dieser Wahl die von der streitenden Regierung vorgeschlagenen Spruchmänner ausgeschlossen sein. Die Schiedsrichter hatten aus der Zahl der übrigen Spruchmänner einen Obmann zu erwählen und, nachdem vom Obmann einem die Abfassung der Relation, einem anderen die Abfassung der Korrelation übertragen war, mit Ausschluss des Obmannes nach ihrem Gewissen und nach eigener Einsicht durch Mehrheit der Stimmen den Streitfall zu entscheiden.

Dem Schiedsspruch waren Kraft und Wirkung eines austrägalgerichtlichen Erkenntnisses beigelegt. Seine Vollstreckung sollte eventuell mit den von der bundesgesetzlichen Exekutionsordnung[2]) vorgesehenen Mitteln durchgesetzt werden, mit der Massgabe allerdings, dass die Vollstreckung nur auf Anrufen einer Partei von der Bundesversammlung veranlasst wurde. Bei Streitigkeiten über die Ansätze eines Budgets sollten diese Kraft und Wirkung sich auf die Dauer der Steuerbewilligungsperiode, welche das in Frage stehende Budget umfasste, erstrecken.[3])

---

[2]) Vgl. die Exekutionsordnung vom 3. August 1820, Art. XII (Meyer, Staatsakten II S. 170).

[3]) Vgl. den Bundesbeschluss vom 30. Oktober 1834 Art. IX.

B. Materieller Teil.

Erster Teil.

Verfassungsstreitigkeiten innerhalb eines deutschen Bundesstaates.

a. Materielle Voraussetzungen der Zuständigkeit des Bundesrates.

1. Es muss eine „Verfassungsstreitigkeit" vorliegen.

Die Verfassung des Deutschen Reiches bestimmt im Absatz 2 des Artikels 76: „Verfassungsstreitigkeiten in solchen Bundesstaaten, in deren Verfassuug nicht eine Behörde zur Entscheidung solcher Streitigkeiten bestimmt ist, hat auf Anrufen eines Teiles der Bundesrat gütlich auszugleichen oder, wenn das nicht gelingt, im Wege der Reichsgesetzgebung zur Erledigung zu bringen."

Diese Bestimmung spricht die Zuständigkeit des Bundesrates bei der Erledigung von „Verfassungsstreitigkeiten" aus. Es wird zu untersuchen sein, welche Streitigkeiten das Gesetz bezeichnen will, wenn es von „Verfassungsstreitigkeiten" redet. An sich ist der Begriff sehr vieldeutig. Seine Definition bereitet um so mehr Schwierigkeiten, als die Verfassungsurkunde selbst mit keinem Worte andeutet, wie sie ihn verstanden wissen will. So hat es die Wissenschaft als ihre Aufgabe zu betrachten, eine Interpretation des Begriffes der Verfassungsstreitigkeit zu geben.

Zweckmässig wird bei der Feststellung seines Begriffes das Wort „Verfassungsstreitigkeit" in die sprachlichen Bestand-

teile geschieden. Wir haben es mit Streitigkeiten über die Verfassung zu tun. Wir haben also zunächst zu untersuchen was wir unter Streitigkeiten zu verstehen haben.

Streitigkeiten sind in letzter Linie Meinungsverschiedenheiten; darin ist Perels[1]) und Krick[2]) ohne weiteres Recht zu geben.

Will man beide Begriffe, Streitigkeit und Meinungsverschiedenheit trennen, so ist das unterscheidende Kriterium darin zu erblicken, dass die Meinungsverschiedenheit einen gütlichen Ausgleich als möglich erscheinen lässt, dass eine Streitigkeit dagegen nur durch Gewalt oder durch das Eingreifen Dritter beigelegt werden kann. Danach wächst sich die Meinungsverschiedenheit zu einer Streitigkeit aus in dem Augenblicke, in dem die Möglichkeit einer gütlichen Beilegung nach Ansicht der Parteien schwindet; in dem mit anderen Worten die Einigungsversuche der streitenden Parteien ein befriedigendes Ergebnis als ausgeschlossen erscheinen lassen. Wie so eine Meinungsverschiedenheit zu einer Streitigkeit sich entwickeln kann, dafür bietet die neueste Geschichte ein Beispiel in dem Verhalten und der Stellungnahme der preussischen und bayerischen Regierung anlässlich der Beratung der Militärstrafprozessordnung. Der preussische Kriegsminister sprach sich damals dahin aus: „es erscheine geraten und dem freundlichen Verhältnis der beteiligten Bundesstaaten entsprechend, den Weg der direkten Verständigung offen zu lassen und die eventuelle Anwendung des Artikels 76 der Reichsverfassung zunächst nicht in Betracht zu ziehen.“ Wegen der ausdrücklich hervorgehobenen Möglichkeit einer „direkten Verständigung“ lag in diesem Falle eine Streitigkeit nicht vor; eine solche ist auch nicht entstanden, da die Meinungsverschiedenheit tatsächlich auf dem Wege direkter Verständigung beigelegt worden ist, indem beim Reichsmilitärgericht ein bayerischer Senat eingerichtet wurde.

---

[1]) Perels, Streitigkeiten deutscher Bundesstaaten auf Grund des Art. 76 der Reichsverfassung S. 18.

[2]) Krick, Der Bundesrat als Schiedsrichter zwischen deutschen Bundesstaaten S. 5.

Danach charakterisiert sich eine Streitigkeit als eine, nach Ansicht der Parteien, eine gütliche Beilegung nicht mehr zulassende Meinungsverschiedenheit über die Verfassung.

Was heisst weiter, um zunächst bei einer Erklärung des Wortsinnes stehen zu bleiben, Verfassung?

Man ist gewohnt, diesen Begriff in einem weiteren und in einem engeren Sinne zu verwenden. Nur das Eine ist zweifellos, dass unter Verfassungsstreitigkeiten Rechtsstreitigkeiten zu verstehen sind. Und daraus folgt, dass die Verfassung sich als ein Inbegriff von Rechtskomplexen darstellt. Es ergibt sich die Frage, müssen diese Rechtsnormen, jener engeren Bedeutung des Begriffes „Verfassung" entsprechend, sich auf die Verfassungsurkunde beziehen, oder ist hier das Wort in seiner weiteren Bedeutung zu nehmen, so dass der Kreis jener Rechtsnormen sich auf alle Bestimmungen auszudehnen hätte, welche mit der Verfassung irgendwie in Verbindung oder im Zusammenhange stehen. Wobei wiederum zu berücksichtigen ist, dass „Verfassung" und „Verwaltung" derartig eng verbundene Begriffe sind, dass in besonderen Fällen auch hier die Grenze schwer zu ziehen sein wird.

Daraus ist zu entnehmen, dass aus dem Worte allein eine Feststellung des Begriffes sich nicht ermöglicht, weil eben der Wortsinn nicht einheitlich ist.

Wir gehen einen Schritt weiter und nehmen das Wort „Verfassungsstreitigkeit" als einen Begriff. Bereits oben ist gesagt worden: Verfassungsstreitigkeiten sind Streitigkeiten über die Verfassung. Die Frage ist zunächst die: erblickt das Gesetz in den im Artikel 76 Absatz 2 R.V. genannten Verfassungsstreitigkeiten nur Streitigkeiten über die Verfassungsurkunde, oder will es darunter auch Streitigkeiten über die Gesamtheit derjenigen Rechtsnormen verstanden wissen, welche auf die Verfassung eines Staates überhaupt Bezug haben. Diese Frage ist schon im konstituierenden Norddeutschen Reichstage ventiliert worden. Bei den Beratungen über den Artikel 70 der Verfassung des Norddeutschen Bundes erklärte damals der Abgeordnete Dr. Wiggers:[8]) „Ich will auf den Inhalt des Artikels 70 selbst

[8]) Bezold, Materialien Bd. II S. 603.

mich nicht näher einlassen, als in der Beziehung, dass ich mein Bedauern ausdrücke, dass es noch ein deutsches Land gibt, welches keine Verfassungsstreitigkeiten haben kann, weil es keine Verfassung hat." Cybichowsky[4]) und Schäfer[5]) vermeinen diese Aeusserung als Beweis dafür anführen zu dürfen, dass unter Verfassungsstreitigkeiten nur Streitigkeiten über die Verfassungsurkunde oder „Streitigkeiten aus einer formalen Verfassung" zu verstehen seien. Dieser Argumentation ist nicht beizutreten. Denn einmal darf man einer derartigen in einer gesetzgebenden Körperschaft gefallenen Aeusserung, auch wenn sie, wie im vorliegenden Falle, unwidersprochen bleibt, niemals die Kraft authentischer Interpretation zusprechen. Solche Aeusserungen bleiben oft unbeantwortet, sei es, weil sie nicht verstanden werden, sei es, weil man ihnen augenblicklich oder überhaupt zu wenig Bedeutung beilegt, um darauf zu entgegnen. Schweigen darf in derartigen Fällen nicht stets als Zustimmung aufgefasst werden. Es ist deshalb gefährlich, Aeusserungen irgendwelcher Abgeordneten als Beweismittel, insbesondere als allein massgebende Beweismittel bei der Auslegung von Gesetzesbestimmungen zu verwerten. Man kann sie höchstens als Hilfsmittel bei der Interpretation anziehen, und auch als solche behalten sie untergeordnete Bedeutung. — Im vorliegenden Falle kommt hinzu — darin ist Laband[6]) Recht zu geben — dass die Bemerkung des Abgeordneten Wiggers nicht dahin zielte, die Bedeutung des Artikels 70 der Verfassung zu beleuchten, sondern sie bezweckte, die Aufmerksamkeit auf die Verfassungszustände Mecklenburgs zu lenken. Die ganze Ausdrucksweise lässt diese Absicht augenscheinlich erkennen.

Beide Gründe verbieten es, der Argumentation Cybichowskys und Schäfers, wie sie oben gekennzeichnet wurde, beizutreten.

Wir sahen, Cybichowsky und Schäfer setzen Verfassung gleich Verfassungsurkunde; sie fassen also das Wort Verfassung

---

[4]) Cybichowsky, Art. 76 der Reichverfassung.

[5]) Schäfer, Die richterliche Tätigkeit des Bundesrats auf Grund des Art. 76 der Reichsverfassung S. 33.

[6]) Laband, im Archiv für öffentliches Recht 17, 599.

im formellen Sinne. Tatsächlich erfährt diese Auffassung eine Stütze in der Entstehungsgeschichte des fraglichen Artikels der Reichsverfassung.

Der schon erwähnte Bundesbeschluss vom 30. Oktober 1834, in dem der Absatz 2 des Art. 76 sein Vorbild hat, spricht von Irrungen über die Auslegung der Verfassung. Da im konstituierenden Reichstage hierfür der Begriff Verfassungsstreit übernommen ist, ohne dass der Erklärung dieses Begriffes ein Wort gewidmet wurde, so hat man anzunehmen, dass der Reichstag eine Aenderung des Sinnes der früheren Bestimmung nicht beabsichtigte. Nun aber kann man von einer Auslegung der Verfassung nur reden, wenn diese schriftlich fixiert ist, denn der Auslegung sind, wie Schäfer[7]) richtig bemerkt, nur fixierte Normen fähig.

Verfassungsstreitigkeiten können mithin nur da entstehen, wo eine Verfassung vorhanden ist. Diese Verfassung muss bestehen und darf nicht erst im Entstehungsstadium begriffen sein; es haben also als Verfassungsstreitigkeiten nicht zu gelten Streitigkeiten über die Einführung einer Verfassung. Ebensowenig dürfen Streitigkeiten über die Abänderung einer bestehenden Verfassung als Verfassungsstreitigkeiten im Sinne des Gesetzes angesehen werden.

Damit ist ausgedrückt, dass eine Verfassungsstreitigkeit im Sinne des Artikels 76 Absatz 2 der Reichsverfassung nicht vorliegt, wenn in einem Bundesstaate zwischen der Regierung und der Volksvertretung — immer bzw. in den freien Städten zwischen den Senaten und den verfassungsmässigen bürgerlichen Behörden — über die Einführung einer Verfassung gestritten wird, oder wenn in einem Bundesstaate seitens der Staatsangehörigen eine Abänderung der bestehenden Verfassung oder die Ersetzung dieser Verfassung durch eine andere verlangt wird.[8])

Zur Kennzeichnung der vom Bundesrat und Reichstag bei der Erörterung der hier berührten Fragen vertretenen

---

[7]) Schäfer, Die richterliche Tätigkeit des Bundesrates auf Grund des Artikels 76 der Reichsverfassung S. 33.

[8]) Derselben Ansicht von Rönne, Staatsrecht I S. 221, und Meyer, Staatsrecht S. 713; entgegengesetzter Meinung Haenel, Staatsrecht S. 568.

Auffassung mögen hier die folgenden Beschlüsse Erwähnung finden.

Im Jahre 1869 richteten mecklenburgische Staatsangehörige eine auf Art. 76 der Verfassung gestützte Petition an den Reichstag: „Dieser möge den Bundesrat veranlassen, die Kompetenz des Freienwalder Schiedsgerichtes zur Fällung eines Schiedsspruches in der Mecklenburg-Schwerinischen Verfassungsangelegenheit einer Prüfung zu unterziehen und demnächst die dem Ergebnisse dieser Prüfung entsprechenden Einleitungen treffen, um die Landesverfassung in Mecklenburg mit den berechtigten Ansprüchen der mecklenburgischen Bevölkerung in Einklang zu setzen". Der Reichstag beschloss, „die Petition dem Bundesrate nach Artikel 76 Abs. 2 der Reichsverfassung zur Prüfung zu überreichen".

Ein zweiter Fall ist dieser. Das zum Grossherzogtum Mecklenburg-Strelitz gehörige Fürstentum Ratzeburg hatte keine eigene Verfassung, bis im Jahre 1867 Bewohner des Fürstentums beim Bundesrate petitionierten: „Die Mecklenburgische Regierung zu ersuchen, in das Fürstentum Ratzeburg auf dem einen oder anderen Wege eine solche Verfassung einzuführen, welche den Anforderungen des Artikels XIII der Verfassung des ehemaligen Deutschen Bundes zu genügen geeignet sei". Ein Beschluss des Bundesrates war noch nicht ergangen, als am 6. November 1869 die Regierung von Mecklenburg-Strelitz dem Fürstentum Ratzeburg eine Verfassung oktroyierte; eine Verfassung, die indessen den Ansprüchen der Bewohner des Fürstentums nicht genügte. Im Jahre 1870 erhoben diese Beschwerde über die Verfassung beim Bundesrate unter Berufung auf Art. 76 Abs. 2 der Verfassung. Der Bundesrat wies die Beschwerde durch Beschluss vom 1. Mai 1870 zurück mit der Begründung, dass hier ein Verfassungsstreit im Sinne des Art. 76 Abs. 2 nicht vorliege. Trotzdem der Reichstag darauf auf Antrag der Petenten in der Sitzung vom 12. Juni 1872 beschlossen hatte, „die Petition dem Reichskanzler behufs wiederholten Versuchs gütlichen Ausgleichs des noch schwebenden Verfassungsstreites durch den

Bundesrat zu überweisen", bestätigte der Bundesrat seinen früher gefassten Beschluss am 11. März 1873.

Von den danach einander widersprechenden Auffassungen des Reichstages und Bundesrates ist die vom Bundesrate vertretene als die dem Sinne des Gesetzes entsprechende zu bezeichnen.[9]) Die zur Begründung der entgegengesetzten Ansicht ausgesprochene Behauptung: Die Reichsverfassung setze im Art. 76 Abs. 2 das Vorhandensein einer Verfassung im konstitutionellen Sinne voraus in jedem Einzelstaate sowohl, wie für jeden Teil eines solchen, schlägt nicht durch. Tatsache ist, dass in Mecklenburg zur Zeit der Einführung der Reichsverfassung nicht eine konstitutionelle, sondern eine ständische Verfassung in Geltung war. Eine Absicht des Gesetzgebers, dieses Land von vornherein von der Bestimmung des Art. 76 Abs. 2 der Reichsverfassung auszuschliessen hat, wie mit Bestimmtheit anzunehmen ist, nicht bestanden. Ausserdem sehe ich keinen Grund, weshalb das Verfahren bei der Erledigung der Verfassungsstreitigkeit ein verschiedenes sein soll, je nachdem diese in einem Bundesstaate mit ständischer, oder einem solchen mit konstitutioneller Verfassung besteht. — Lediglich das Wort „Verfassungsstreitigkeit" lässt einen Schluss in der bezeichneten Richtung nicht zu; der Ausdruck allein berechtigt auch nicht zu der Vermutung, der Gesetzgeber habe den Staaten, soweit sie noch eine ständische Verfassung besassen, die Einführung einer Verfassung im konstitutionellen Sinne zur Pflicht machen wollen. Dass eine entsprechende Absicht nicht bestanden hat, lässt der Umstand erkennen, dass an Mecklenburg die Aufforderung, eine konstitutionelle Verfassung einzuführen, seitens des Reiches niemals ergangen ist.

Die Begründung der letzterwähnten Petition stützt sich vornehmlich auf Art. XIII der Bundesakte. Zu Unrecht! Wie sehr man es bedauern mag: es fehlt dem Reiche eine gesetzliche Handhabe, die Einzelstaaten zur Einführung einer Verfassung bzw. zur Einführung einer konstitutionellen Verfassung

[9]) Vgl. dazu die obigen Ausführungen.

zu veranlassen.[10]) Die aus Art. 54 der Wiener Schlussakte folgende Befugnis ist auf den Bundesrat nicht übertragen worden. Der wiederholte Beschluss des Reichstages auf Aufnahme eines Artikels in die Reichsverfassung: „dass in jedem Bundesstaate eine aus Wahlen der Bevölkerung hervorgehende Vertretung bestehen müsse, deren Zustimmung bei jedem Landesgesetze und bei der Feststellung des Staatshaushaltes erforderlich sei", hat die Zustimmung des Bundesrates bis heute nicht gefunden.[11])

Der Begriff der Verfassungsstreitigkeit erfährt noch eine weitere Begrenzung. Haenel[12]) bemerkt mit Recht, dass die Verletzung eines aus der Verfassung fliessenden subjektiven Rechtes durch Nichtanwendung oder unrichtige Anwendung eines Verfassungsgesetzes eine Verfassungsstreitigkeit nicht begründe. Natürlich erfahren die Verletzungen subjektiver verfassungsmässiger Rechte gesetzlichen Schutz. Streitigkeiten dieser Art gehören aber zur Zuständigkeit der ordentlichen Gerichte. Als Verfassungsstreitigkeiten sind sie nur dann zu charakterisieren, wenn sie die objektive Geltung der Verfassung oder einzelner Verfassungsbestimmungen berühren. In diesem Falle bleibt es gleichgültig, ob als Verletzter ein öffentliches Organ oder eine Privatperson auftritt. Zu Streitigkeiten der erwähnten Art zählt der Fall, dass in einem Staate die Verfassung oder ein Satz derselben ausser Kraft gesetzt wird, so dass also, obwohl die Verfassung noch rechtsgültig besteht, eine Anwendung ihrer Normen nicht mehr stattfindet oder gar die Anwendung ihr widersprechender Rechtsnormen erfolgt.

Bei der Interpretation des Art. 76 Abs. 2 der Reichsverfassung ist wiederholt der Bundesbeschluss vom 30. Oktober 1834 herangezogen worden, weil er das Vorbild für die Bestimmung jenes Artikels enthält. Dieser Beschluss nun spricht

---

[10]) Die Frage, ob eine derartige Berechtigung besteht, könnte akut werden, wenn in einem Bundesstaate die bestehende Verfassung aufgehoben oder die bestehende konstitutionelle Verfassung in eine ständische umgewandelt würde.

[11]) Vgl. v. Seydel, Kommentar S. 410.

[12]) Haenel, Deutsches Staatsrecht I S. 567.

in seinem Art. 1 ausschliesslich von Irrungen zwischen der Regierung und den Ständen — bzw. in seinem Art. 11 zwischen den Senaten der Freien Städte und deren Bürgerschaften — über die Auslegung der Verfassung oder über die Grenzen der bei Ausübung bestimmter Rechte des Regenten den Ständen eingeräumten Mitwirkung. — Die damit erwähnten Irrungen sind selbstverständlich Streitigkeiten — beide Begriffe decken sich. Nach dem Wortlaute dieses Beschlusses müssen jene Irrungen bestehen zwischen der Regierung und der Volksvertretung, bzw. zwischen dem Senat und den Vertretern der Bürgerschaft, d. h. „zwischen denjenigen Organen des Staates, welche verfassungsmässig zur Wahrung und Handhabung der Verfassung berufen sind",[13]) wenn anders eine Verfassungsstreitigkeit vorliegen soll. Diese Bestimmung hat die Reichsverfassung übernommen, wie daraus zu entnehmen ist, dass im verfassungsberatenden Reichstage ausschliesslich die Ansicht zum Ausdruck gebracht wurde, dass unter Verfassungsstreitigkeiten im Sinne des Art. 70 Abs. 2 des Entwurfs nur oder doch in erster Linie Streitigkeiten zwischen Regierung und Volksvertretung zu verstehen seien. Ich verweise auf die Aeusserungen insbesondere Zachariaes, auch Reichenspergers, Wiggers, Windhorsts und Schwarzes.[14])

Daraus folgt — es wurde hierauf schon hingewiesen —, dass Beschwerden eines einzelnen oder von Körperschaften über die Verletzung subjektiver verfassungsmässiger Rechte nicht ohne weiteres als Verfassungsstreitigkeiten anzusprechen sind.[15]) Verfassungsstreitigkeiten können allerdings aus ihnen sich entwickeln, wenn z. B. die Volksvertretung sich bereit findet, die Rechte des Verletzten wahrzunehmen und durchzufechten. In letzterem Falle wird als selbstverständlich vorausgesetzt, dass die Beschwerde im übrigen den Voraussetzungen einer Verfassungsstreitigkeit entspricht.

---

[13]) Haenel, Staatsrecht S. 568.

[14]) Verhandlungen des verfassungsberatenden Reichstages S. 658 ff.

[15]) „Auch Beschwerden Dritter, dass die Verfassung verletzt oder ungültig sei, begründen nicht ohne weiteres eine Verfassungstreitigkeit im Sinne des Gesetzes" (Arndt, Kommentar S. 321.)

Es ist indessen nicht ausgeschlossen, dass ausnahmsweise sogar einzelne Personen als Partei in einem Verfassungsstreite auftreten können. Ihnen wird insbesondere dann die Berechtigung zur Erhebung des Streites nicht abgesprochen werden dürfen, wenn entweder eine Volksvertretung überhaupt nicht mehr vorhanden ist, oder wenn diese „als das zur Wahrung und Handhabung der Verfassung berufene Organ“ an der Wahrnehmung dieser Rechte behindert wird. Man darf nicht annehmen, es liege im Sinne des Gesetzes, dass in Fällen, wo zweifellos Verfassungsstreitigkeiten bestehen, so bei einer Beseitigung der Volksvertretung, bei Nichteinberufung oder Vertagung derselben, bei einer Beseitigung der Verfassung, die Rechtsverfolgung lediglich deshalb ausgeschlossen sein solle, weil die Volksvertretung als das einzige zur Erhebung des Streites legitimierte Organ, zur Wahrnehmung dieses ihr zustehenden Rechtes ausser Stande ist. Wie überall im Rechtsleben, so gilt auch hier der Grundsatz, dass die Verfolgung eines Rechtes unter allen Umständen gewährleistet werden soll.

Auch allgemeine Erwägungen führen zum gleichen Resultat: dass nämlich in besonderen Fällen einzelnen Staatsangehörigen das Recht zusteht, als Partei in einem Verfassungsstreite aufzutreten. Die Volksvertretung — der Landtag — besteht aus vom Volke gewählten Abgeordneten. Sollten nun diese für eine bestimmte Zeit gewählten Vertreter aus rechtlichen oder tatsächlichen Gründen zeitweise oder dauernd an der Ausübung der ihnen vom Volke übertragenen Rechte behindert sein, so muss dem Volke die Befugnis bleiben, jene Rechte auf andere zu übertragen, wobei es als nicht unbedingt erforderlich erscheint, dass die Zahl der Vertreter stets die gleiche bleibt; die Mitgliederzahl der Volksvertretung kann auf ein Minimum beschränkt werden, vorausgesetzt natürlich, dass der ursprüngliche Wahlmodus unmöglich geworden ist. Jedenfalls muss, wie die Regierung, so auch das Volk im Streite vertreten sein. Wenn nun ohne Schuld des Volkes eine gesetz- und verfassungsmässige Vertretung desselben nicht vorhanden ist, so nehme ich keinen Anstand, jedem einzelnen als gewillkürten oder gewollten Vertreter des Volkes die Befugnis zu-

zuerkennen, gegenüber der Regierung die Rechte desselben wahrzunehmen.

Diese Ausnahme ändert jedoch nichts an der Regel, dass, wie früher, so auch heute als Parteien bei einer Verfassungsstreitigkeit nur die Regierung auf der einen und die Volksvertretung auf der anderen Seite zugelassen sind.[16]) Es folgt dies, wie aus der Entstehungsgeschichte des Artikels 76, so daraus, dass alle deutschen Landesverfassungen, welche den Begriff der Verfassungsstreitigkeit kennen, darunter eine Streitigkeit zwischen Regierung und Volksvertretung verstehen. Der Bundesrat hat gleichfalls diese Ansicht vertreten bei Entscheidung des folgenden Falles: „Der Magistrat der Stadt Rostock wandte sich im Jahre 1874 mit der Beschwerde an den Bundesrat, dass ein von den verfassungsmässigen Faktoren vereinbartes Gesetz der Landesverfassung nicht entspreche. Der Bundesrat wies diese Beschwerde zurück, „da sie eine Verfassungsstreitigkeit im Sinne des Artikel 76 Abs. 2 der Reichsverfassung überhaupt nicht begründe.“ [17]) Diese Entscheidung rechtfertigt ausser dem vorerwähnten folgende Schlüsse. Einmal durch *argumentum i contrario* den, dass nur die Volksvertretung oder die Regierung — nicht ein anderes Organ, wie z. B. der Magistrat einer Stadt — das zur Erhebung des Streites legitimierte Organ sei. Sodann den, dass nicht jede Behauptung, ein Gesetzgebungs- oder Verwaltungsakt einer Bundesregierung sei verfassungswidrig, einen Verfassungsstreit begründe.

Der Art. 1 des Bundesbeschlusses vom 30. Oktober 1834 spricht von Verfassungsstreitigkeiten als von „Streitigkeiten über die Auslegung der Verfassung oder über die Grenzen der bei Ausübung bestimmter Rechte des Regenten den Ständen eingeräumten Mitwirkung.“

Im allgemeinen pflegt man die hier erwähnten Fälle als Verfassungsstreitigkeiten im engeren Sinne zu bezeichnen, indem

---

[16]) Vgl. übereinstimmend Meyer, Staatsrecht S. 712; v. Seydel, Kommentar S. 407; Arndt, Kommentar S. 321; Haenel, Staatsrecht I S. 368 usw.

[17]) Diesen Fall erwähnt Laband, Staatsrecht I S. 250 Anm. 2.

man ihnen den Fall des sogenannten Verfassungsbruches gegenüberstellt.

Verfassungsstreitigkeiten im engeren Sinne sind danach einmal Streitigkeiten über die Auslegung der Verfassung oder einzelner Verfassungsbestimmungen. Dass derartige Streitigkeiten nur möglich sind, wenn eine Verfassung besteht und ihre Bestimmungen fixiert sind, mit anderen Worten, wenn eine Verfassungsurkunde vorhanden ist, ist schon gesagt worden. Verfassungsstreitigkeiten im engeren Sinne sind ferner auch Streitigkeiten über die Ausführung oder Anwendung von Verfassungsbestimmungen, nach der Terminologie des erwähnten Bundesbeschlusses „Streitigkeiten über die Grenzen der bei der Ausübung bestimmter Rechte der Regenten den Ständen eingeräumten Mitwirkung."[18]) Als ein unter diese Kategorie von Verfassungsstreitigkeiten fallender praktischer Fall kann der folgende als erläuterndes Beispiel angeführt werden: Im Jahre 1897 hatte die Regierung des Fürstentums Lippe der Residenzstadt Detmold bei Anlage einer Wasserleitung die Erlaubnis erteilt, das Wasser aus einer zum Domanialgut gehörenden Quelle zu entnehmen. Der Landtag wollte diese Erlaubnis als für ihn rechtsverbindlich nicht anerkennen, weil verfassungsmässig die Regierung zur Erteilung dieser Genehmigung seine Zustimmung hätte einholen müssen. Der Landtag wandte sich in diesem Falle an den Bundesrat mit der Bitte um Entscheidung des Streites, indem er ausführte, der Streit sei entbrannt über die Frage, ob die Verfassung zur Erteilung der fraglichen Genehmigung die Zustimmung des Landtages erfordere und voraussetze. Der Bundesrat war in diesem Falle zur Erledigung des Streites zuständig auf Grund des Artikel 76 Abs. 2 der Reichsverfassung. Doch ist ein Beschluss seinerseits in der Angelegenheit bis jetzt nicht ergangen.

---

[18]) Aehnlich Schulze, Staatsrecht II S. 61; auch Zachariae, Deutsches Staats- und Bundesrecht II S. 780: „Streitigkeiten über die Grenzen der Mitwirkung der verschiedenen Organe bei der Ausübung der staatlichen Hoheitsrechte."

Verfassungsstreitigkeiten im engeren Sinne sind endlich auch Streitigkeiten über die Rechtsbeständigkeit einer Verfassung.[19]) Auch sind hierher zu rechnen Streitigkeiten über die Aufhebung der Verfassung oder einer Verfassungsbestimmung, aber nur, soweit es sich um Rechtsstreitigkeiten[20]) dieser Art handelt. Es mag hier bemerkt werden, dass, wenn die Aufhebung der Verfassung in gültiger Weise erfolgt, der Bundesrat auf Grund der Bestimmung des Artikel 76 Abs. 2 der Reichsverfassung zur Ausübung eines Zwanges auf Wiedereinführung einer Verfassung nicht befugt ist. Die Frage, ob in diesem Falle ein Einschreiten des Bundesrates auf Grund des Artikel 19 zulässig ist, fällt nicht in den Rahmen dieser Arbeit.[21])

Demgegenüber liegt der Fall eines Verfassungsbruches vor bei einer tatsächlichen Ausserkraftsetzung der Verfassung oder einer Verfassungsbestimmung,[22]) also bei der Anwendung verfassungswidriger Normen oder bei der Ausserachtlassung bzw. Nichtbefolgung verfassungsmässiger Vorschriften.

Schliesslich bleibt hervorzuheben, dass Gegenstand eines Verfassungsstreites niemals Ansprüche aus dem Privat- oder Strafrecht sein können. So liegt, falls bei einer Verfassungsverletzung das Verschulden einer Person, insbesondere eines Beamten, zu Beschwerden Anlass gibt, der Fall einer Verfassungsstreitigkeit nicht vor. Vielmehr ist bei Anklagen gegen einen Beamten, insbesondere den Minister, wegen Verletzung der Verfassung ein von dem im Artikel 76 Abs. 2 vorgeschriebenen grundsätzlich verschiedenes Verfahren zu beobachten. Verschiedene Bundesstaaten haben für die sogenannten Ministeranklagen einen besonderen Gerichtsstand

[19]) Vgl. v. Martitz, Betrachtungen S. 30.

[20]) Nicht politische Streitigkeiten, „da es ein Recht auf Aenderung der Verfassung nicht gibt". Vgl. v. Seydel im Jahrbuch für Gesetzgebung usw. N. F. III S. 290, 3).

[21]) Man wird die Frage zu bejahen haben, da die Reichsverfassung das Bestehen einer Verfassung in jedem Bundesstaate voraussetzt und die Aufhebung derselben als Verletzung einer verfassungsmässigen Pflicht anzusehen ist.

[22]) Vgl. Haenel, Staatsrecht S. 567.

begründet. So sehen ein besonderes Verfahren vor die Verfassungen von Sachsen (V. U. §§ 141 ff.), Oldenburg (V. U. aa. 200 ff.), Braunschweig (V. aa. 108 ff.), Reuss a. L. (V. §§ 89, 91), Reuss j. L. (V. §§ 110 ff.), Schaumburg-Lippe (V. aa. 43, 46). Es ist darin v. Martitz zuzustimmen, dass es sich bei Streitigkeiten dieser Art „zunächst immer nur um die Vollziehung der unbestrittenen Verfassung handelt.“ [23]) Von einer Verfassungsstreitigkeit kann man hier schon um deswillen nicht reden, weil als Streitteile ja einander nicht Regierung und Volksvertretung gegenüberstehen; denn die Regierung kann man nicht mit dem der Verfassungsverletzung schuldigen Beamten identifizieren, auch wenn dieser der Minister ist.

Nach dieser Darlegung erübrigt es sich, auf die Ausführungen Bornhaks: [24]) „es liege keine Veranlassung vor, den Begriff der Verfassungsstreitigkeit auf einen Konflikt zwischen Regierung und Volksvertretung zu beschränken“, oder „eine Verfassungsstreitigkeit liege nur vor bei einem Rechtsstreit über das in einem bestimmten Falle zur Anwendung kommende Verfassungsrecht“ einzugehen. Diese Behauptungen, die von vornherein als richtig anzuerkennen „absolut keine Veranlassung vorliegt“, finden in allen Punkten ihre Widerlegung in den vorstehenden Ausführungen.

Nach ihnen ist, um das Wesentliche mit kurzen Worten auszudrücken, eine Verfassungsstreitigkeit ein Streit zwischen Regierung und Volksvertretung über die Auslegung, Ausführung oder die Rechtmässigkeit der Verfassung.

Zur Entscheidung dieser Streitigkeiten ist, wenn sie „in einem Bundesstaate bestehen, der Bundesrat unter den im Artikel 76 Abs. 2 genannten Voraussetzungen zuständig. Zweifelhaft kann erscheinen, ob der Bundesrat zum Eingreifen berechtigt ist hinsichtlich eines Streites, der noch nicht schwebt, aber mit Bestimmtheit zu erwarten steht. Natürlich kann eine endgültige Entscheidung stets nur erfolgen, wenn die Streitigkeit tatsächlich vorhanden ist. Mit Recht hat deshalb im Lippeschen Thronfolgestreit der Bundesrat unterm

[23]) v. Martitz, Betrachtungen S. 30.

[24]) Bornhak, Thronfolge im Fürstentum Lippe S. 63

5. Januar 1899 einen Beschluss dahin gefasst, den Streit, obwohl seine Zuständigkeit begründet sei, nicht zu erledigen, „da zurzeit kein hinreichender Anlass zur Erledigung gegeben sei". Wenn Binding dagegen ausführt:[25]) „Dass der Streit gegenwertig sei und nicht erst ausbreche, wenn der Graf-Regent Ernst sterbe, sei ganz unwidersprechlich", so ist dem dennoch zu widersprechen. Es hat ein Streit um den Lippeschen Thron bestanden. Dieser Streit wurde durch den Schiedsspruch von 1897 einstweilen entschieden. Grund des Streites war die Frage, ob der erbnächste Agnat, Graf Ernst zur Lippe Biesterfeld ebenbürtig und sonach nach allgemeinen und besonderen in den Lippeschen Hausgesetzen niedergelegten Grundsätzen erb- und thronfolgefähig sei. Es drohte ein neuer Streit — der inzwischen nach dem Tode des Grafen Ernst ausgebrochen und auch entschieden ist — in dem die Frage zu entscheiden ist, ob die Söhne des Grafen Ernst zur Lippe Biesterfeld ebenbürtig und thronfolgefähig sind. Dieser Streit war bis dahin nicht existent, weil der Graf Ernst lebte und der den Gegenstand des Streites bildende Thron noch nicht erledigt war.

Wenn es danach als zweifellos erscheinen muss, dass der Bundesrat eine definitive Erledigung nur bei gegenwärtig vorhandenen Streitigkeiten herbeiführen kann, so wird man ihm doch die Befugnis, ich meine sogar die Pflicht zusprechen bzw. auferlegen müssen, bei drohenden Streitigkeiten Massnahmen zu deren Verhütung zu treffen. Der Bundesrat ist das zur Aufrechterhaltung des inneren Friedens im Reiche berufene Organ. Er würde nur den ihm durch diese Stellung auferlegten Pflichten genügen, wenn er in der bezeichneten Richtung tätig würde.

2. Die Verfassungsstreitigkeit muss innerhalb eines Bundesstaates bestehen.

Nach der Bestimmung des Gesetzes müssen Verfassungsstreitigkeiten, wenn sie der Zuständigkeit des Bundesrates unterstehen sollen, „in einem Bundesstaate" entstanden sein.

[25]) Bundesrat und Staatsgerichtshof (Deutsche Juristen-Zeitung 1899 S. 73 ff.)

Zunächst: was ist unter „Bundesstaat“ im Sinne dieser Bestimmung zu verstehen. Als Bundesstaaten haben zweifellos zu gelten die in den Artikeln 1 und 6 der Reichsverfassung aufgeführten Staaten: vier Königreiche, sechs Grossherzogtümer, fünf Herzogtümer und sieben Fürstentümer mit monarchischer und drei Freie Städte mit republikanischer Verfassung.

Die Frage, ob Lauenburg als Bundesstaat im Sinne der Reichsverfassung zu gelten habe, hat ihre praktische Bedeutung verloren, seitdem es gemäss Artikel 1 des preussischen Gesetzes vom 23. Juni 1876 betreffend die Vereinigung des Herzogtums Lauenburg mit der preussischen Monarchie auf immer mit Preussen vereinigt ist, mithin als eigener Bundesstaat gar nicht mehr in Betracht kommen kann. Auch früher war die selbständige Stellung Lauenburgs nicht gewährleistet, indem die Verfassung des Reiches im Artikel 1 als einen Staat „Preussen mit Lauenburg“ aufführte.

Zweifelhaft könnte erscheinen, ob Waldeck, das durch die sogenannten Akzessionsverträge vom 19. Juli 1867 und 2. März 1887 seine gesamte Staatsverwaltung Preussen übertragen hat, sich damit seiner Stellung als selbständiger Bundesstaat begeben hat. Meines Erachtens ist dadurch, dass Waldeck die Ausübung eines Teiles seiner Rechte einem anderen Bundesstaate überlassen hat, der staatliche Charakter diesem Lande nicht entzogen worden. Schon die Möglichkeit jederzeitiger Kündigung der Akzessionsverträge lässt erkennen, dass Waldeck sich seine „Staatsindividualität gewahrt hat.“ [1]) Im Fürstentum Waldeck sind danach Verfassungsstreitigkeiten wohl möglich.

Zweifellos kann dagegen in Elsass-Lothringen eine Verfassungsstreitigkeit nicht entstehen, weil Elsass-Lothringen ein Bundesstaat im Sinne der Verfassung nicht ist. Dieses Land ist eine Reichsprovinz ohne eigne Staatsgewalt, ohne Mitgliedschafts- und Vertretungsrechte. Die Staatsgewalt übt im Namen des Reiches der Kaiser aus. Gegen diese Auffassung spricht nicht Artikel 5 E.G. z. B.G.B., denn die dort enthaltene Be-

[1]) Zorn, Staatsrecht S. 97.

stimmung: „Als Bundesstaat im Sinne des Bürgerlichen Gesetzbuches und dieses Gesetzes gilt auch das Reichsland Elsass-Lothringen", wäre überflüssig, wenn es im Sinne der Verfassung läge, Elsass-Lothringen als Bundesstaat anzuerkennen. Eben, weil Elsass-Lothringen kein Bundesstaat im Sinne der Reichsverfassung ist, war diese Bestimmung notwendig. Denn selbstverständlich sollten die privatrechtlichen Verhältnisse des Reichslandes keine von der in den übrigen Bundesstaaten abweichende Regelung erfahren.[2])

Bundesstaat im Sinne des Artikel 76 Abs. 2 R.V. ist selbstverständlich auch nicht das Deutsche Reich. Streitigkeiten zwischen Reichstag und Reichsregierung unterliegen deshalb nicht der Zuständigkeit des Bundesrates und können ihr nicht unterliegen, weil der Bundesrat regelmässig als das die Reichsregierung repräsentierende Organ selbst Partei ist. Die Reichsverfassung kennt überhaupt keine zur Entscheidung dieser Streitigkeiten kompetente Behörde.

Verfassungsstreitigkeiten müssen „innerhalb" eines Bundesstaates, nach der Terminologie des Gesetzes „in einem Bundesstaate" bestehen, d. h. „sie müssen sich lediglich auf dem Boden des inneren Landesstaatsrechts bewegen." [3])

3. Die Verfassung des Bundesstaates darf keine zur Entscheidung von Verfassungsstreitigkeiten kompetente Behörde vorsehen.

Die oben gekennzeichneten Verfassungsstreitigkeiten unterliegen der Zuständigkeit des Bundesrates unter einer doppelten Voraussetzung:

1. darf in der Verfassung des betreffenden Bundesstaates nicht eine Behörde zur Entscheidung solcher Streitigkeiten bestimmt sein,

2. muss der Bundesrat von einem der streitenden Teile angerufen werden.

---

[2]) Eine Widerlegung der widersprechenden Ansicht v. Seydels (Kommentar S. 39) erübrigt sich hiernach.

[3]) Perels, Streitigkeiten deutscher Bundesstaaten auf Grund des Artikels 76 der Reichsverfassung S. 50.

Also die Verfassung[1]) des Staates, in dem die Streitigkeit existent ist, darf keine zur Entscheidung von Verfassungsstreitigkeiten kompetente Behörde bestimmen, wenn der Bundesrat auf Grund des Artikels 76 Abs. 2 zuständig sein soll. Es existiert eine derartige Behörde in folgenden neun Staaten:

1. im Königreich Sachsen;[2])
2. im Grossherzogtum Oldenburg;[3])
3. im Herzogtum Braunschweig;[4])
4. im Herzogtum Sachsen-Altenburg;[5])
5. in der Freien und Hansastadt Lübeck;[6])

[1]) Der Begriff Verfassung ist hier nicht gleich Verfassungsurkunde zu setzen. Ein beliebiges im Staate ergangenes Gesetz kann über die Art und Weise der Erledigung von Verfassungsstreitigkeiten Bestimmungen treffen. Entgegen Cybichowski, der diese Auffassung für etwas aussergewöhnliches hält, und keinen Grund einsieht, der für diesen „ungewöhnlichen" Gebrauch des Wortes Verfassung spräche, meine ich, dass vielmehr kein Grund vorliegt, gerade hier den erhöhten Schutz von Verfassungsnormen eintreten zu lassen. Zwingende Gründe, welche, wie oben dies der Fall war, eine Einschränkung des Begriffes bedingen würden, sind nicht vorhanden. Und deshalb erachte ich eine solche Einschränkung für unzulässig.

[2]) Verfassungsurkunde vom 4. September 1831 § 153: „Wenn über die Auslegung einzelner Punkte der Verfassungsurkunde Zweifel entsteht, und derselbe nicht durch Uebereinkunft zwischen der Regierung und den Ständen beigelegt werden kann . . ."

[3]) Revidiertes Staatsgrundgesetz vom 22. November 1852 a. 209: „Waltet über die Auslegung des Staatsgrundgesetzes oder über die Grenzen der verfassungsmässigen Mitwirkung des Landtages eine Verschiedenheit der Ansichten zwischen der Staatsregierung und dem Landtag ob . . ."

[4]) Neue Landschaftsordnung vom 12. Oktober 1832 § 231: „Wenn die Landesregierung und die Stände eine verschiedene Ansicht über die Auslegung einzelner Bestimmungen des Landesgrundgesetzes haben sollten . . ."

[5]) Grundgesetz vom 29. April 1831 § 266 Abs. 2: „Im Falle einer nicht auszugleichenden, verschiedenen Ansicht zwischen der Staatsregierung und Landschaft über die Auslegung einzelner Punkte . . ."

[6]) Verfassung vom 5. April 1895 Art. 74: „Wenn zwischem dem Senat und der Bürgerschaft über die authentische Auslegung bestehender Gesetze eine Meinungsverschiedenheit obwaltet, insbesondere, wenn Bestimmungen der Verfassung streitig sind, oder wenn ein von dem Staate oder von der Bürgerschaft auf Grund der Verfassung in Anspruch genommenes Recht von dem andern Teile bestritten wird . . .", und Bekanntmachung vom 21. Juli 1879.

6. in der Freien und Hansastadt Bremen;[7])
7. in der Freien und Hansastadt Hamburg;
8. im Grossherzogtum Mecklenburg-Schwerin;[8])
9. im Grossherzogtum Mecklenburg-Strelitz.[9])

Die Art der Erledigung und das dabei geübte Verfahren ist in den einzelnen Staaten verschieden geregelt. Ein Schiedsgericht kennen die Verfassungen von Oldenburg, Braunschweig, Sachsen-Altenburg. Sachsen überträgt die Entscheidung einem Staatsgerichtshof. Die Verfassung von Hamburg spricht die Zuständigkeit des Reichsgerichtes, die von Lübeck und die von Bremen die Zuständigkeit des hanseatischen Oberlandesgerichtes zu Hamburg aus. Ein besonders geartetes Verfahren haben die beiden Mecklenburg eingeführt. (Vgl. die genannte Verordnung und die Darstellung bei Fleischer: Die Zuständigkeit des deutschen Bundesrates . . . S. 40, auf die hiermit Bezug genommen wird.) Reuss ä. L.[10]) und Schaumburg-Lippe[11]) übertragen die Entscheidung von Verfassungsstreitig-

---

[7]) Verfassung vom 17. November 1875 Art. 76 Abs. 2: „Ergibt sich zwischen dem Senate und der Bürgerschaft eine Meinungsverschiedenheit über die Auslegung der Verfassung oder eines Gesetzes oder eines sonstigen gemeinschaftlichen Beschlusses . . .", und Gesetz vom 1. Januar 1894.

[8]) Verfassung vom 13. Oktober 1879: „Betrifft die Meinungsverschiedenheit zwischen dem Senate und der Bürgerschaft — die Auslegung der Verfassung oder von Gesetzen, oder ein von dem Senate oder von der Bürgerschaft auf Grund der Verfassung oder eines Gesetzes behauptetes Recht . . .", und Gesetz vom 14. März 1881.

[9]) Patentverordnung wegen einer angemessenen Instanz zur Erlangung einer rechtlichen Entscheidung in Streitigkeiten zwischen dem Landesherrn und den Ständen über Landesverfassung und was dahin gehört, vom 28. November 1817, nebst Ergänzungen.

[10]) Gesetz vom 28. März 1867 betr. die Verfassung des Fürstentums Reuss älterer Linie § 91: „Entstehen zwischen der Regierung und der Landesvertretung Verfassungsstreitigkeiten, über welche sich beide Teile nicht zu einigen vermögen, so steht jedem Teile frei, auf die Entscheidung des Bundes bei demselben anzutragen."

[11]) Gesetz vom 17. November 1868 Art. 46 Abs. 2: „Sollte der ordentliche Landtag nicht ordentlich einberufen, oder nach erfolgter Auflösung des Landtages die Anordnung der Neuwahlen beziehungsweise die Wiedereinberufung des neu gewählten Landtages über die in der Verfassung bestimmte Zeit hinaus ausgedehnt werden, so ist der Ausschuss legitimiert,

keiten Organen des Deutschen Bundes; dasselbe tut Oldenburg,[12]) wenigstens soweit eine Entscheidung in zweiter Instanz erforderlich wird. Reuss ä. L. erklärt das ehemalige Bundesschiedsgericht für zuständig, Oldenburg das gleiche Gericht, welch letzteres indessen hier als zweite und letzte Instanz auftritt, während als erste Instanz nach obiger Darlegung ein Schiedsgericht fungiert.

Nachdem der Deutsche bzw. der Norddeutsche Bund aufgehört hat zu sein und das Deutsche Reich eine neue Verfassung geschaffen hat, sind diese letzteren Bestimmungen unwirksam geworden. Um so mehr, als die von den Einzelstaaten mit der Zuständigkeit ausgestatteten Organe in der Reichsverfassung nicht vorgesehen sind. Es wäre notwendig gewesen, nach Einführung der Reichsverfassung die Verfassung dieser Einzelstaaten einer den veränderten Verhältnissen entsprechenden Korrektur zu unterziehen, wenn anders ihnen das Bundesschiedsgericht als Behörde zur Entscheidung von Verfassungsstreitigkeiten erhalten bleiben sollte. Da dies nicht geschehen, sind die betr. Bestimmungen ausser Kraft getreten, für sie greifen die Vorschriften des Art. 76 Abs. 2 R.V. ein. Man kann nicht einmal ohne weiteres annehmen, dass jene Staaten die einzelnen Organen des Deutschen Bundes zugelegten Befugnisse bei Einführung der Reichsverfassung stillschweigend auf die entsprechenden Behörden des Reiches haben übertragen wollen. Eine derartige Absicht hätte, um Rechtswirksamkeit zu erlangen, in einer Abänderung der bestehenden Verfassung ihren Ausdruck finden müssen. Der Ansicht Haenels,[13]) „es könne nicht als die Absicht der Reichsverfassung angenommen werden, solche Bestimmungen der partikulären Verfassungen auszuschliessen, welche die Berufung von der Landesbehörde an die höhere Instanz des Bundes und jetzt des Reiches vorgesehen haben," ist zu widersprechen.

---

nach vorgängigem Antrage bei der Regierung dieserhalb Beschwerde bei den nach der Bundesverfassung zuständigen Organen des Norddeutschen Bundes zu führen.

[12]) Rev. Staatsgrundgesetz vom 22. November 1852 Art. 209.

[13]) Staatsrecht S. 570.

Eine Berufungsinstanz in Verfassungsstreitigkeiten gibt es nicht mehr. Entweder, es besteht im Einzelstaate eine zur Entscheidung kompetente Behörde, dann entscheidet diese endgültig; oder es besteht eine solche nicht, dann ist die Zuständigkeit des Bundesrates auf Grund des Art. 76 Abs. 2 begründet. Es entscheidet dann der Bundesrat in erster und letzter Instanz. „Die Berufung an die höhere Instanz des Reiches" sieht auch keine der geltenden Verfassungen vor; „die Berufung an die höhere Instanz des Bundes" nur Oldenburg. Die betr. Bestimmung der oldenburgischen Verfassung ist aber heute schon deshalb nicht mehr anwendbar, weil der Bundesrat nicht ohne weiteres und in allen Punkten als die Fortsetzung des früheren Bundesschiedsgerichts angesehen werden darf.

Aus all' dem geht hervor, dass die Kompetenz des Bundesrates nur eine subsidiäre ist. Wenn jedoch v. Seydel[14]) behauptet: „Die Tätigkeit der Organe des Reiches ist gänzlich ausgeschlossen, wenn in einem Staate eine entscheidende Behörde für Verfassungsstreitigkeiten besteht", so ist dem zu entgegnen, dass, auch wenn eine solche Behörde besteht, trotzdem die Tätigkeit des Bundesrates damit nicht ausgeschlossen ist, dass vielmehr u. U. den streitenden Parteien die Möglichkeit bleibt, die Hilfe des Bundesrates auf Grund des Art. 76 Abs. 2 R.V. anzurufen und in Anspruch zu nehmen: dann nämlich, wenn für den konkreten Fall die Zuständigkeit der Landes-Instanz nicht begründet ist, oder wenn Differenzen darüber bestehen, ob die vorliegende Streitigkeit zur Zuständigkeit derselben gehört. Denn, nicht schon in dem Falle, dass in einem Bundesstaate überhaupt eine Behörde zur Entscheidung von Verfassungsstreitigkeiten existiert, ist das Eingreifen des Bundesrates ausgeschlossen, sondern nur dann, wenn *in concreto* der Streitfall zur Zuständigkeit dieser Behörde gehört. Dieselben Erwägungen enthalten eine Widerlegung Schulzes:[15]) „Die Anrufung des Bundesrates finde

---

[14]) v. Seydel, Kommentar S. 408.

[15]) Schulze, Staatsrecht II S. 62.

keine Anwendung in den Bundesstaaten, deren Grundgesetze die Entscheidung von Verfassungsstreitigkeiten an eigene Behörden verweisen". Eine derartige „Anrufung" findet u. U. eben doch statt.

Wenn nun aber in einem Bundesstaate ein Verfassungsstreit schwebt, bleibt es trotzdem dem Staate unbenommen, während des Schwebens dieser Streitigkeit ein Organ zur Entscheidung derselben auf verfassungsmässigem Wege zu schaffen? Ich möchte es glauben. Die Reichsverfassung räumt den Einzelstaaten das unumschränkte Recht ein, Behörden zur Entscheidung ihrer innerstaatlichen Streitigkeiten einzusetzen und diese mit beliebigen Kompetenzen auszustatten. Der Zweck des Art. 76 Abs. 2 der Reichsverfassung ist der, Streitigkeiten in den Bundesstaaten zur Erledigung zu bringen, bzw. die Möglichkeit einer solchen Erledigung zu schaffen, wenn innerhalb des Staates eine Erledigung auf gesetzlicher Basis nicht möglich ist. Der Sinn dieser Bestimmung geht dahin, dass, wenn möglich, die Entscheidung dem betr. Bundesstaate selbst überlassen bleiben soll. Nur, wenn auf dieser Grundlage die Möglichkeit einer Beilegung nicht vorhanden ist, will der Bundesrat eingreifen. Als dem Sinne des Gesetzes entsprechend wird deshalb die vorhin aufgeworfene Frage ihre Entscheidung dahin erfahren müssen, dass auch während des Schwebens eines Verfassungsstreites in dem betr. Bundesstaate die Schaffung eines zur Entscheidung desselben zuständigen Organes gesetzlich zulässig ist. Es ist allerdings nicht zu verkennen, dass diese Auffassung im Wortlaute des Gesetzes keine Unterstützung findet. Die Ausdrucksweise des Art. 76 Abs. 2: „wenn eine Behörde zur Entscheidung solcher Streitigkeiten nicht bestimmt ist", scheint vielmehr für eine Interpretation im entgegengesetzten Sinne zu sprechen. Doch ist hier, wie überall bei der Gesetzesauslegung, nicht so sehr der Wortlaut, als der Sinn des Gesetzes in Rücksicht zu ziehen. Der oben vertretenen Auffassung widerspricht der Wortlaut des Gesetzes nicht. Dieser setzt nur voraus, dass zu der Zeit, wo der Bundesrat von einem der streitenden Teile angerufen wird, eine Behörde der in Rede stehenden Art noch nicht

existiert. Dadurch wird nicht ausgeschlossen, dass diese Behörde geschaffen wird im Verlauf des Streites, bevor der Bundesrat angerufen ist. Alsdann bleibt die Erledigung dieser neugeschaffenen Behörde überlassen.

Wie es ja überhaupt den Parteien unbenommen ist, zwecks Erledigung der bestehenden Differenz sich dem Spruche eines Schiedsgerichtes zu unterwerfen, so lässt sich auch unter diesem Gesichtspunkte die Einrichtung eines Gerichtshofes zur Entscheidung des konkreten Streitfalles — oder aller Streitigkeiten bzw. Verfassungsstreitigkeiten — während des Schwebens des Streites rechtfertigen. Als ungerecht und ungesetzlich kann ein derartiges Verfahren schon deshalb nicht bezeichnet werden, weil beide Parteien mit gleichen Rechten bei der Schaffung der fraglichen Behörde mitzuwirken hätten. Streitende Teile sind bei einer Verfassungsstreitigkeit ja Volksvertretung und Regierung. Beide sind auch die gesetzgebenden Faktoren, deren Einigung über die Art der Zusammensetzung jener Behörde das Verfahren bei Entscheidung des Streites usw. die erste Voraussetzung für das Zustandekommen der bez. Bestimmungen bilden würde.

b) Formelle Voraussetzung der Zuständigkeit des Bundesrates.

Der Bundesrat muss von einer der streitenden Parteien angerufen werden.

Ausser den erwähnten materiellen enthält die Reichsverfassung im Art. 76 Abs. 2 eine formelle Voraussetzung der Kompetenz des Bundesrates bei der Erledigung von Verfassungsstreitigkeiten: er muss von einem der Streitteile angerufen werden.

Das Einschreiten des Bundesrates ist gerechtfertigt, wenn „ein Teil" ihn anruft.

Darin liegt zunächst, dass die Zuständigkeit des Bundesrates nicht begründet ist, wenn er von einem Dritten um die Erledigung des Streites angegangen wird, mag dieser Dritte noch so sehr am Ausgange des Streites interessiert sein. Auch das Reich oder ein Organ des Reiches ist nicht berechtigt,

das Einschreiten des Bundesrates zu veranlassen. Es ist erforderlich, aber auch genügend, dass die Inanspruchnahme des Bundesrates von einer Seite der Streitenden begehrt wird. Nicht notwendig ist „eine Vereinbarung zwischen den Parteien über die Berufung an das Schiedsgericht" — bzw. hier an den Bundesrat —, wie sie der Art. 3 des Bundesbeschlusses vom 30. Oktober 1834 vorschrieb. Es bedarf nicht der Begründung, wenn ich sage, dass sich eine derartige Vereinbarung nur in äusserst seltenen Fällen würde erzielen lassen. Die erwähnte Bestimmung war ein besonders schwerwiegender Grund dafür, dass das frühere Bundesschiedsgericht nicht ein einziges Mal in Tätigkeit getreten ist.[1])

Natürlich enthält die Bestimmung, dass der Bundesrat nur tätig werden soll auf Anrufen einer Partei, auch die Befugnis zum Eingreifen, wenn er von beiden Teilen in Anspruch genommen wird. Das Erfordernis des einseitigen Anrufens ist in diesem beiderseitigen Antrage ja enthalten.

Es liegt in der angeführten Vorschrift ferner, dass der Bundesrat nur auf Anrufen tätig wird und nur auf Anrufen tätig werden darf; dass er aber zur Erledigung nicht kompetent ist, wenn er nicht mindestens von einer der streitenden Parteien in Anspruch genommen wird. Danach ist ein Wirksamwerden *ex officio* seinerseits ausgeschlossen. Ohne oder gegen den Willen der Parteien kann der Bundesrat nur dann sich in den Streit einmischen, wenn die „Verfassungsstreitigkeit zu einer Nichterfüllung der verfassungsmässigen Bundespflichten"[2]) führt. Im übrigen soll der Bundesrat seine Entscheidung den Parteien nicht aufdrängen. Er soll nur „ein Mittel gewähren, den Landesfrieden für alle Fälle aufrecht zu erhalten".[3])

Den Parteien steht im übrigen das unbeschränkte Recht zu, die Entscheidung des Streites einem Schiedsgericht zu übertragen. Schon die Wiener Schlussakte garantierte den Bundesstaaten in ihrem zwischenstaatlichen Verhältnis das

[1]) Zachariae, Deutsches Staats- und Bundesrecht II S. 781, bezeichnet das Bundesschiedsgericht als ein „totgeborenes Kind".

[2]) Vgl. Art. 19 der Reichsverfassung.

[3]) Laband, Staatsrecht I S. 236.

Recht: „bei einzelnen vorkommenden Streitigkeiten wegen besonderer Austräge oder Kompromisse übereinzukommen“ (Art. 24 W.Schl.A.). Eine Ergänzung dieser Vorschrift enthielt der Bundesbeschluss vom 16. Juni 1817, welcher bestimmte: „es sei den Bundesgliedern überlassen, auch ohne Zutritt der Bundesversammlung die gütliche Ausgleichung ihrer Streitigkeiten unter sich zu treffen, und sich einander die Austräge zu gewähren, indem die Tätigkeit der Bundesversammlung nur dann eintrete, wenn sich die Bundesglieder über einen streitigen Gegenstand auf keine Art unter sich einigen können“. Dieses Recht auf Kompromisse steht den Einzelstaaten auch heute noch, und zwar nicht nur im zwischenstaatlichen, sondern auch im innerstaatlichen Verhältnis in vollem Masse zu, gleichgültig, „ob das Kompromiss sich auf ein bestimmtes Rechtsverhältnis und alle aus demselben entspringenden Rechtsstreitigkeiten, oder ob es sich allgemein auf alle oder auf gewisse Gattungen von Rechtsstreitigkeiten zwischen den kompromittierenden Parteien bezieht, ob es neuen Datums ist, oder ob es unter die durch die Wiener Schlussakte ausdrücklich aufrecht erhaltenen „früheren Familien- und Vertragsausträge“ fällt.“[4]) Entgegen der Bestimmung der Wiener Schlussakte besteht aber eine Pflicht der Parteien, die Erledigung durch ein Schiedsgericht zu versuchen, bevor sie den Bundesrat anrufen, nicht mehr. Gesetzlich zulässig ist vielmehr von vornherein das Anrufen des Bundesrates. Letzterer hat, wenn er angerufen wird, einen etwa zwischen den Parteien bestehenden Schiedsvertrag nicht zu berücksichtigen. Seine Zuständigkeit ist begründet, sobald er angerufen wird, unbeschadet anderweitiger Abmachungen der Parteien.

Falls der Streit durch ein Schiedsgericht entschieden wird, so hat dessen Bescheid die Wirkungen eines rechtskräftigen Urteils unter den Parteien;[5]) wird er durch Vergleich erledigt, so finden die Vorschriften der Z.P.O. über die Wirkungen

[4]) Haenel, Staatsrecht I S. 577.

[5]) Vgl. dazu Dreyer, Die Tragweite des Schiedsspruches im Lippeschen Thronfolgestreite S. 49ff., auf dessen zutreffende Ausführungen hier verwiesen wird.

des Vergleichs bei bürgerlichen Rechtsstreitigkeiten analoge Anwendung.

Führen die Verhandlungen der Parteien über die Beilegung des Streites durch Vergleich oder durch Ueberweisung an ein Schiedsgericht nicht zu einem Ergebnis, so besteht für sie ein indirekter Zwang, den Bundesrat anzurufen. Denn, wie früher, so ist auch heute bei Durchführung des Streites jegliche Selbsthilfe ausgeschlossen. Der einzige Weg der Erledigung bleibt also der im Art. 76 Abs. 2 R.V. vorgesehene. Eine unumgängliche Pflicht, den Bundesrat anzurufen, ist allerdings, entgegen der analogen Vorschrift des Art. 11 der Bundesakte, der den Streitenden die verfassungsmässige Pflicht auferlegte, mangels gütiger Einigung die Bundesversammlung sofort anzurufen, wie schon hervorgehoben wurde, hier wie in keinem Falle zu konstruieren. Die Parteien können ja auch auf die Verfolgung der streitigen Ansprüche verzichten.

Es bleibt zu erwähnen, dass, wenn eine der streitenden Parteien von dem Rechte der Inanspruchnahme des Bundesrates Gebrauch gemacht hat, die andere Partei nach Massgabe allgemeiner prozessualer Grundsätze gehalten ist, dieses Forum anzuerkennen. Folgt sie der Gegenpartei nicht vor dieses Forum, so ist das Reich auf Grund der Bestimmung des Art. 19 der Reichsverfassung berechtigt und verpflichtet, mit Zwangsmitteln gegen sie vorzugehen, denn zweifellos ist in einem derartigen Verhalten eine Verletzung bzw. Nichterfüllung einer verfassungsmässigen Bundespflicht zu erblicken.

Unter den angeführten Voraussetzungen ist die Zuständigkeit des Bundesrates begründet. Dieser ist zur Erledigung des Verfassungsstreites berechtigt und verpflichtet. — Es ist nun weiter zu handeln über das bei der Erledigung einzuhaltende Verfahren.

II. Das bei Erledigung der Verfassungsstreitigkeiten zu beobachtende Verfahren.

a) Allgemeine Vorschrift.

Der Bundesrat hat seine Zuständigkeit zu prüfen.

Bevor der Bundesrat in die rechtliche Erörterung des Streitfalles eintritt, hat er in jedem konkreten Falle seine Zuständigkeit zu prüfen. Die bei dieser Kompetenzprüfung in Betracht kommenden Fragen sind die vorstehend erörterten. Ihr Ergebnis kann ein doppeltes sein.

Entweder kann der Bundesrat nach einer vorläufigen Untersuchung der Sach- und Rechtslage zu der Ueberzeugung kommen, dass seine Zuständigkeit nicht, oder vorläufig nicht begründet sei; nicht: weil z. B. eine Verfassungsstreitigkeit im Sinne des Gesetzes nicht vorliege, vorläufig nicht: weil der Streit kein gegenwärtig schwebender, sondern ein für die Zukunft drohender sei, oder „weil zurzeit kein hinreichender Anlass zur Erledigung gegeben sei" (vgl. den Beschluss des Bundesrates in der Lippeschen Angelegenheit vom 5. Januar 1899). Im letzteren Falle hat der Bundesrat die ihn anrufende Partei in aller Form dahin zu bescheiden, dass eine Erledigung des Streites durch ihn vorläufig ausgeschlossen sei. Der Antrag der Partei wird formgerecht zurückgewiesen, so dass es, wenn die Streitigkeit später akut wird, eines neuen Antrages bedarf. Andernfalls würde der Bundesrat, sobald der anfangs seine Zuständigkeit ausschliessende Grund fortgefallen wäre, von Amts wegen, ohne dass es eines erneuten Anrufens seitens einer Partei bedürfte, in Tätigkeit treten müssen.

Oder aber der Bundesrat hält sich für zuständig. Alsdann hat er die Streitigkeit gütlich auszugleichen oder, wenn dies nicht gelingt, sie im Wege der Reichsgesetzgebung zur Erledigung zu bringen. Und zwar aus eigener Initiative. Wie auch Haenel[1]) ganz mit Recht bemerkt, dass „eine Initiative des Reichstages hier lediglich in dem Sinne einer

[1]) Haenel, Staatsrecht S. 571.

Aufforderung an den Bundesrat, seinen verfassungsmässigen Pflichten nach Massgabe des Art. 76 R.V. zu genügen", zulässig ist. — Eine Mitwirkung des Reichstages bei der Entscheidung von Verfassungsstreitigkeiten tritt, wie hier vorgreifend bemerkt sein mag, einzig und allein da ein, wo er als Organ der Reichsgesetzgebung tätig wird.

b) Formen der Erledigung.

1. Versuch eines gütlichen Ausgleichs.

Wenn der Bundesrat seine Zuständigkeit für begründet hält, hat er zunächst zu versuchen, den Streit „gütlich auszugleichen". Bei dem Versuch, einen gütlichen Ausgleich unter den Parteien herbeizuführen, ist der Bundesrat in der Wahl der gesetzmässigen Mittel nicht beschränkt. Regelmässig wird er versuchen, den Streit durch Vergleich zu erledigen. Er wird, soweit es ihm möglich ist, die Parteien zu gegenseitigem Nachgeben bewegen. Es ist nicht zu verkennen, dass gerade bei Verfassungsstreitigkeiten eine gütliche Einigung die geeignetste und heilsamste Art der Erledigung bedeutet. Und die Einigungsversuche werden, ich möchte sagen regelmässig, zu praktischen Erfolgen führen, wenn beide Parteien sich darüber klar sind, dass „für ein andauernd erspriessliches Verhältnis zwischen Krone und Volksvertretung Erfordernis und Voraussetzung ist, dass beide Teile ihre formellen Rechte nicht mit allen Konsequenzen, sondern mit sittlicher Selbstbeschränkung ausüben".[1])

Wenn die Bemühungen in dieser Richtung fehlschlagen wird der Bundesrat dem Sinne des Gesetzes gemäss verfahren, wenn er den streitenden Parteien den Vorschlag eines Schiedsgerichtes unterbreitet. Ueber die Bildung eines solchen Schiedsgerichtes lassen sich allgemeine Grundsätze nicht aufstellen. Die Verschiedenartigkeit des Gegenstandes der Streitigkeiten wird im einzelnen Falle besondere Rücksichten walten lassen müssen. Diese Rücksichten werden *in concreto* auf

[1]) v. Gerber, Grundzüge des deutschen Staatsrechts S. 133.

die Art der Zusammensetzung des Gerichtes, wie auf die Art des Verfahrens bei demselben, mehr oder weniger einwirken. Auch wird auf berechtigte Wünsche der Parteien besonders Bedacht zu nehmen sein. Für alle Fälle wird eine Beachtung der Bestimmungen des Bundesbeschlusses vom 30. Oktober 1834 „über Zusammensetzung und Verfahren des Bundesschiedsgerichtes" zu empfehlen sein. — Als Schiedsgericht kann natürlich auch das Reichsgericht oder ein anderer Gerichtshof des Reiches oder der Einzelstaaten fungieren. Der bis jetzt einzige zur Erledigung dem Bundesrate überwiesene Verfassungsstreit sollte vom Reichsgericht entschieden werden: In dem Streit des Fürsten von Waldeck mit seinen Ständen vom Jahre 1883 beschloss der Bundesrat: „es sei den Streitteilen vorzuschlagen, die obwaltende Differenz der schiedsgerichtlichen Entscheidung des Reichsgerichtes zu unterbreiten." Die Sache wurde dann ohne Schiedsrichter durch Vergleich erledigt.[2])

2. Der Begriff der Erledigung.

Gelingt dem Bundesrate ein gütlicher Ausgleich nicht, so hat er den Streit „im Wege der Reichsgesetzgebung zur Erledigung zu bringen".

Was heisst: „der Streit ist zur Erledigung zu bringen?" Da das Gesetz keine Bestimmungen enthält, aus denen ein Schluss zulässig wäre, was es unter „erledigen" verstanden wissen will, so sind bei der Auslegung des Begriffes allgemeine Gesichtspunkte als ausschlaggebend zu berücksichtigen. Zunächst ist hervorzuheben, dass von den beiden im gleichen Absatz gebrauchten Ausdrücken „Entscheidung" und „Erledigung" letzterer der weitergehende und umfassendere ist. Der Bundesrat soll nicht nur berechtigt sein, in der Sache selbst — immer im Wege der Reichsgesetzgebung — eine Entscheidung zu treffen und zu erlassen, — auch eine derartige Selbstentscheidung ist, entgegen den früheren Bestimmungen, zulässig, wie ich weiter unten nachweisen werde — er soll

[2]) Vgl. v. Seydel, Kommentar S. 409.

auch berechtigt sein, in anderer Weise eine Beendigung des Streites herbeizuführen. „So wird der Bundesrat sehr passend mit Sühneversuchen zu betrauen sein.“ [1]) Er kann, wiederum stets im Wege der Reichsgesetzgebung, also mit Zustimmung des Reichstages, die Entscheidung des Streites einem Gerichtshofe übertragen, wie er auch zur Bildung eines Gerichtes für den konkreten Fall befugt ist. Dieses Gericht entscheidet dann nicht aus eigener Zuständigkeit. Es ist deshalb die Frage, ob die von ihm erlassene Entscheidung *ipso iure* wirkt, oder ob sie der Bestätigung durch den Bundesrat und Reichstag als der verfassungsmässig zur Entscheidung allein kompetenten Organe bedarf. Ich halte diese Bestätigung nicht für erforderlich. Wenn die kompetente Behörde die Entscheidung einem anderen Organ überträgt, so überträgt sie damit auch die von vornherein ihr zustehende Befugnis, in unmittelbar rechtsverbindlicher Weise zu entscheiden; sie erteilt damit nicht etwa nur die Befugnis zur Erstattung eines Gutachtens. Einen, dem vorliegenden in jeder Beziehung analogen Fall enthält die Prozessordnung. Der § 75 des Gerichts-Verfassungsgesetzes überträgt den Strafkammern die Befugnis, gewisse, zu ihrer Zuständigkeit gehörende Delikte auf Antrag der Staatsanwaltschaft den Schöffengerichten zur Entscheidung zu überweisen. Die Schöffengerichte erstatten in diesem Falle nicht etwa ein sachverständiges Gutachten, ihre Entscheidungen haben unmittelbar rechtswirkende Kraft. Ebenso verzichten Bundesrat und Reichstag, wenn sie die Entscheidung der Sache einem Gerichte überweisen auf die eventuelle Geltendmachung des eigenen Urteils. Der Zweck der Ueberweisung würde verfehlt sein, wenn, nachdem sie erfolgt ist und nachdem die beauftragte Instanz entschieden hat, die ursprünglich zuständige Behörde nun noch einmal verhandeln und über die Richtigkeit der getroffenen Entscheidung befinden müsste, eventuell sogar, falls diese etwa nicht nach ihrem Sinne ausgefallen sein sollte, eine andere Behörde beauftragen, oder nun gar selbst entscheiden könnte.

---

[1]) v. Martitz, Betrachtungen S. 36.

Diese Auffassung schliesst natürlich nicht aus, dass der Bundesrat die Kompetenzen des von ihm beauftragten Gerichtshofes nach Belieben einschränken kann. Nur muss bei der Ueberweisung ein entsprechender Beschluss des Bundesrates vorliegen. So hindert ihn nichts, dass er jenem Gerichtshofe nur die Entscheidung dieser oder jener in dem Streite hervortretenden Frage überlässt, oder dass er nur ein sachverständiges Gutachten verlangt. Eine derartige Beschränkung muss bei der Ueberweisung ausdrücklich hervorgehoben werden, damit das beauftragte Gericht sich nicht im Irrtum über den Kreis seiner Befugnisse befinden kann. Wird eine Beschränkung der Befugnisse nicht ausdrücklich hervorgehoben, so greift die Vermutung Platz, dass es die Absicht des Bundesrates sei, alle verfassungsmässig ihm zustehenden Rechte und deren Ausübung aus den Händen zu geben.

Perels begründet die entgegengesetzte Ansicht damit: „es widerspreche die Streiterledigung durch ein vom Bundesrat bestimmtes Organ der Bestimmung der Reichsverfassung, nach welcher der Bundesrat den Streit zu erledigen habe.“ [2]) Diese Begründung greift fehl. Ihr Grundfehler liegt darin, dass bei der Erklärung eines Begriffes dieser selbst wieder verwendet wird. Allerdings soll der Bundesrat den Streit erledigen. Aber auch nur „erledigen“. Die Frage ist eben die: was heisst „erledigen!“ Und ich behaupte, dass der Streit auch dann vom Bundesrate erledigt wird, wenn er die Entscheidung einer anderen Behörde überträgt. Ich behaupte ferner, dass, wenn die Entscheidung einer anderen Behörde übertragen wird, die Entscheidung der beauftragten Behörde nicht der Sanktion durch den Bundesrat bedarf, sondern dass sie unmittelbar rechtswirksam wird, denn der Begriff der Erledigung setzt nicht eine Selbstentscheidung durch den Bundesrat voraus.

Der Auffassung Labands: [3]) „Der Schiedsrichter erstatte lediglich ein sachverständiges Gutachten, welches nur dadurch

---

[2]) Perels, a. a. O. S. 40.

[3]) Laband, Staatsrecht I S. 236; vgl. auch Meyer, Staatsrecht S. 711.

bindende Kraft und rechtliche Bedeutung erlange, dass der Bundesrat es bestätige", kann ich danach aus praktischen und rechtlichen Gründen nicht beipflichten. Einer Bestätigung bedarf es nach obigen Ausführungen vielmehr nur dann, wenn der Bundesrat sich diese ausdrücklich vorbehalten hat. Tatsächlich ist eine Bestätigung des ergangenen Schiedsspruches durch den Bundesrat niemals erfolgt. Sie braucht nicht zu erfolgen, weil die vom Schiedsrichter im Auftrage des Bundesrates gefällte Entscheidung die Entscheidung des Bundesrates selbst ist.[4]) Damit stimmt überein die Bestimmung der deutschen Bundesakte im Art. XI Abs. 4, nach der die streitenden Teile sich der Entscheidung der Austrägalinstanz sofort zu unterwerfen hatten.

Es bleibt zu prüfen, ob der Bundesrat auf Grund der Bestimmung des Art 76 Abs. 2 R.V. berechtigt ist, eine Entscheidung des Streites durch eigenen Richterspruch herbeizuführen — hier, wie oben mit Zustimmung des Reichstages. Die deutsche Bundesverfassung gab nach dieser Richtung hin bindende Vorschriften. Nach ihr stand den Parteien das Recht zu, zu verlangen, dass der Streit einer Austrägalinstanz überwiesen wurde. Die Bundesversammlung sollte, falls der Versuch der Vermittelung fehlschlug, und demnach eine richterliche Entscheidung notwendig wurde, diese „durch eine wohlgeordnete Austrägalinstanz bewirken". Daraus ist durch *argumentum e contrario* zu folgern, dass der Bundesversammlung das Recht der Selbstentscheidung nicht zustand.

Die erwähnte Bestimmung der Reichsverfassung drückt sich nicht in der Weise deutlich aus. Tatsächlich wird auch dem Bundesrate das Recht der eigenen Urteilsfällung bestritten. So meint v. Seydel:[5]) „man habe nur an gütlichen Ausgleich oder an Ueberweisung gedacht". Auch v. Rönne[6]) und Arndt[7]) stellen das Recht des Bundesrates, in der Sache

---

[4]) Vgl. v. Seydel, Kommentar S. 406.

[5]) v. Seydel, Kommentar S. 405; auch im Jahrbuch für Gesetzgebung, Verwaltung und Volkswirtschaft. 1879. S. 17.

[6]) v. Rönne, Staatsrecht Bd. I S. 218f.

[7]) Arndt, Kommentar S. 287.

selbst zu entscheiden, in Abrede. v. Rönne sagt: „Die Absicht der in Rede stehenden Bestimmung der Reichsverfassung sei nicht dahin gerichtet gewesen, die Entscheidung durch den Bundesrat selbst eintreten zu lassen, sondern vielmehr dem Bundesrate nur die Bestimmung darüber zu übertragen, in welcher Art die Erledigung der Streitigkeit durch eine zu diesem Zwecke anzuordnende Austrägalinstanz herbeizuführen sei. Die Begründung für diese Ansicht nimmt v. Rönne, wie seine Gesinnungsgenossen, aus den Erklärungen, welche bei der Beratung des fraglichen Artikels der Reichsverfassung im konstituierenden Reichstage von 1867 gefallen sind. v. Rönne stützt sich besonders auf die Worte des preussischen Bundeskommissars v. Savigny in der Sitzung vom 9. April 1867, sowie auf die Aeusserungen der Bevollmächtigten Hessens und Hamburgs in derselben Sitzung.

Abgesehen davon, dass diese Erklärungen des Bundeskommissars, wie auch der Bevollmächtigten im verfassungsberatenden Reichstage nicht als authentische Interpretation der Verfassungsbestimmungen, bei deren Beratung sie abgegeben sind, gelten können, — es wird hier auf das oben über diesen Punkt Gesagte verwiesen — lässt sich auch insbesondere aus den Worten Savignys mit Bestimmtheit nicht schliessen, dass Savigny die von v. Rönne vertretene Auffassung habe zum Ausdruck bringen wollen.

Savigny sagte damals:[8]) „Unter dem Worte «erledigen» ist nur im allgemeinen angedeutet worden, dass der Bundesrat seinerseits bestrebt sein wird, falls es ihm nicht gelingt, innerhalb seines Schosses — ich möchte sagen im Familienrate — eine solche Sache zu befriedigender Lösung zu bringen, diejenigen Rechtswege selbst zu bezeichnen, auf denen die Sache selbst zum Austrag kommen kann. Vorzugsweise ist dabei auch der Fall einer Verweisung auf Austrägalinstanz vorausgesehen. Das verstehen wir unter «Erledigung».“

v. Seydel meint nun, diese Erledigung schliesse den Gedanken an eine eigene Entscheidung des Bundesrates aus,

[8]) Bezold, Materialien II S. 584.

denn „wollte dem letzteren dieses Recht zugesprochen werden, so wäre nicht einzusehen, wie er in die Unmöglichkeit versetzt sein sollte, eine solche Angelegenheit zu befriedigender Lösung zu bringen. Seine Entscheidung würde sie ja lösen.“[9])

Doch dem ist Verschiedenes zu entgegnen. Der Sinn der Worte Savignys ist offenbar dieser: In erster Linie soll der Bundesrat in den Fällen, in denen er zuständig wird, innerhalb seines Schosses — im Familienrate — die Sache zu befriedigender Lösung zu bringen suchen, will sagen, er soll zunächst und vor allem auf einen gütlichen Ausgleich hinwirken. Nur in diesem Falle kann man von einer „befriedigenden Lösung“ sprechen. Denn es sollen beide Parteien befriedigt werden, nicht etwa nur eine. Eine Entscheidung des Bundesrates in der Sache selbst würde nicht als eine befriedigende Lösung zu bezeichnen sein, denn hier liegt, wie bei jedem Urteil, der Hauptnachdruck auf dem Zwang, welcher zur Durchführung der Entscheidung zugelassen wird. Hier werden die Parteien zur Anerkennung des Richterspruches gezwungen, erforderlichenfalls unter Anwendung von Gewaltmitteln. Dass ein Richterspruch die unterliegende Partei „befriedigt“, wird niemand behaupten wollen.

Doch ist die Entscheidung des Bundesrates, wenn sie danach auch als eine befriedigende Lösung des Konfliktes nicht zu bezeichnen ist, immerhin eine Lösung. Wenn nun Savigny sagt, der Bundesrat solle zunächst innerhalb seines Schosses — also selbst, ohne Mitwirkung anderer Behörden und Organe — eine befriedigende Lösung herbeizuführen bestrebt sein, so wird dadurch hervorgehoben, dass der Bundesrat von vornherein nicht so sehr darauf hinwirken soll, den Streit überhaupt zu erledigen bzw. den Konflikt zu lösen, als er in erster Linie bemüht sein soll, die Sache so zur Erledigung zu bringen, dass beide Teile befriedigt werden; er soll die Parteien aussöhnen.

Wenn dies unmöglich ist, soll er „diejenigen Rechtswege selbst bezeichnen, auf denen die Sache zum Ausgleich kommen

[9]) v. Seydel, Kommentar S. 405

soll.“ Vorzugsweise soll er dabei den Fall der Verweisung an eine Austrägalinstanz berücksichtigen. Danach bleibt es dem eigenen Belieben und Gutdünken des Bundesrates überlassen, auf welchem Wege er eine Entscheidung herbeiführen will. Da er in der Wahl der Mittel durch diese Worte nicht beschränkt ist, so ist nicht einzusehen, weshalb der einfachste Weg, die eigene Entscheidung ausgeschlossen sein soll. Dieser Auffassung widersprechen die Worte Savignys nicht einmal indirekt. Sie sprechen nur von dem in erster Linie zu berücksichtigenden Mittel der Erledigung, und als solches kommt allerdings die Selbstentscheidung des Bundesrates nicht in Betracht. Doch, wenn jenes Mittel ohne Erfolg bleibt, sollen dem Bundesrate in der Wahl der zur Erledigung führenden Wege Beschränkungen nicht auferlegt sein. Nur vorzugsweise hat er dann den Fall der Verweisung an eine Austrägalinstanz im Auge zu halten. Aber auch nur vorzugsweise! Damit sind jene anderen Wege, auch der der Selbstentscheidung, nicht etwa ausgeschlossen, vielmehr sind im einzelnen Falle Zweckmässigkeitserwägungen massgebend dafür, ob das besonders erwähnte Verfahren, oder ein von diesem abweichendes zu beobachten ist. Die Worte „vorzugsweise auch“ schliessen die Möglichkeit einer Entscheidung durch den Bundesrat nicht aus, sondern lassen diese, wie jede andere Art des Verfahrens zu.

Demzufolge bedeuten die Worte Savignys nicht, wie v. Seydel aus ihnen entnehmen zu müssen glaubt, die Unzulässigkeit der Selbstentscheidung durch den Bundesrat, sie weisen vielmehr nur darauf hin, dass neben anderen vorzugsweise auch der Weg der Verweisung an eine Austrägalinstanz zu berücksichtigen sei. Diese Auffassung wird bestätigt durch eine Aeusserung des Abgeordneten Zachariae in der Sitzung des konstituierenden Reichstages vom 9. April 1867: „Nun hat zwar der Herr Bundeskommissarius geäussert, dass durch die Bestimmung des Art. 70 — jetzt Art. 76 — diese Erledigung im Bundesausträgalwege nicht ausgeschlossen sei. Indessen, der Unterschied besteht doch darin, dass es hier lediglich in das Ermessen des Bundesrates gestellt ist, ob er

einen solchen Rechtsweg herbeiführen will, während es nach unserer alten Bundesverfassung ein Recht der Parteien war, eine solche Erledigung zu fordern, und das ist meines Erachtens ein sehr schwerwiegender Unterschied.“[10]) Durch diese Aeusserung verliert die Behauptung Seydels, die Worte Savignys seien eine authentische Interpretation der bezeichneten Verfassungsbestimmung, ihre letzte Stütze. Es war nämlich die Rede Zachariaes eine Erwiderung auf die Ausführungen Savignys. Die Kraft authentischer Interpretation aber könnte diesen doch höchstens beigelegt werden, wenn ihnen nicht widersprochen wäre. Nun aber ist die zum Ausdruck gebrachte Auffassung Zachariaes doch ganz zweifellos die, dass es dem Bundesrate absolut frei stehe, ob er in der Sache selbst entscheiden, oder ob er die Entscheidung einem Austrägalgericht übertragen wolle. Tatsache ist, dass diese Ansicht, die der v. Seydel den Erklärungen Savignys unterlegten entgegensteht, unwidersprochen geblieben ist. Wenn eine Aeusserung, so könnte danach die Zachariaes die Kraft authentischer Interpretation für sich beanspruchen.

Die Erklärungen der Bevollmächtigten Hessens und Hamburgs enthalten demgegenüber nichts neues. Es erübrigt sich deshalb, hier genauer auf sie einzugehen.

3. Die Erledigung im Wege der Reichsgesetzgebung.

Der damit festgelegte Begriff der „Erledigung“ erfährt nun im Art. 76 Abs. 2 gegenüber dem Umfange, in dem er im ersten Absatze desselben Artikels gebraucht wird, eine weitgehende Einschränkung. Die Erledigung soll stattfinden im Wege der Reichsgesetzgebung. Der Hauptunterschied dieser Bestimmung gegenüber der im Abs. 1 enthaltenen Vorschrift beruht darin, dass bei Verfassungsstreitigkeiten der Bundesrat nicht berechtigt sein soll, in der Sache allein mit bindender Kraft zu entscheiden, dass vielmehr, sollte eine Entscheidung

[10]) Bezold, Materialien II S. 598.

sich erforderlich machen — und dieser Fall tritt immer dann ein, wenn die Einigungsversuche des Bundesrates fehlschlagen —, die Organe der Reichsgesetzgebung vereint diese Entscheidung treffen sollen. Die Aufnahme dieser Bestimmung in die Reichsverfassung ist aus dem Gedanken hervorgegangen, der Bundesrat dürfe um deswillen nicht allein zur Entscheidung befugt sein, weil er eine der einen bei jeder Verfassungsstreitigkeit auftretenden Partei — der Regierung — im Wesen gleichartige Körperschaft ist. Partei bei der Verfassungsstreitigkeit ist ja regelmässig die Regierung; der Bundesrat aber ist das Organ, welches gebildet wird aus den Vertretern der verbündeten Regierungen. Nun würde an sich die Gefahr bestehen, dass, falls dem Bundesrate die Entscheidung einer Verfassungsstreitigkeit übertragen würde, er von vornherein befangen, und zwar befangen zugunsten der Regierung, dem Streite gegenüberstehen würde. Um jeglichem Verdacht einer solchen Parteilichkeit vorzubeugen, schien die Aufnahme der genannten Bestimmung erforderlich.

Zur Begründung des Gesagten mag die Bemerkung dienen, dass der Abgeordnete Braun im verfassungsberatenden Reichstage sich dahin aussprach: „Bringt der Bundesrat eine Vermittelung nicht zustande, so soll die Gesetzgebung entscheiden, d. h. der Bundesrat und der Reichstag. Der Reichstag hat also ein Veto in dieser Sache, und ich denke, er wird davon einen vernünftigen Gebrauch machen". Und Arndt sagt: „dass nicht der Bundesrat allein, wie im Falle des Abs. 1, sondern der Reichsgesetzgeber den Streit zur Erledigung bringen, d. h. das zuständige Gericht auswählen soll, erklärt sich daher, dass man bei Verfassungsstreitigkeiten die Volksvertretung, d. h. den Reichstag, nicht fortlassen zu dürfen glaubte".[1]) Wie eine der Regierung gleichartige Behörde, so soll auch eine die Volksvertretung repräsentierende Körperschaft bei der Entscheidung mitwirken.[2])

---

[1]) Arndt, Staatsrecht S. 113.

[2]) Weitere die angeführte Bestimmung rechtfertigende Erwägungen enthält das Schlusswort dieser Untersuchung.

Also, es erfolgt die Erledigung „durch den Bundesrat im Wege der Reichsgesetzgebung". Darin liegt ausgedrückt, dass das Recht der Initiative in diesem Falle allein dem Bundesrate zusteht, und dass nicht auch der Reichstag das ihm grundsätzlich zustehende Recht der Initiative auszuüben berechtigt ist. Der Bundesrat hat dem Reichstage ein Gesetz vorzuschlagen, welches den Streit zur Erledigung zu bringen bestimmt und geeignet ist. Der Inhalt dieses Gesetzes kann ein verschiedener sein. Es sind alle vorhin bezeichneten Wege der Erledigung freigelassen. Somit kann durch das zu erlassende Reichsgesetz bestimmt werden, dass die Entscheidung der Streitigkeit einem bestehenden Gerichtshofe übertragen wird; es kann zu dem in Rede stehenden Zwecke ein Gerichtshof neu gebildet werden; es kann der Bundesrat allein zur Entscheidung für zuständig erklärt werden. Endlich kann auch durch Reichsgesetz unmittelbar die Entscheidung festgelegt werden. Denn im Begriff der Erledigung liegt, wie schon ausgeführt wurde, dass die Behörde, welche die Erledigung herbeizuführen hat, auch zur Entscheidung selbst kompetent ist. Das regelmässige Verfahren wird allerdings das sein, dass ein ordentlicher Gerichtshof des Reiches oder eines Bundesrates, in den meisten Fällen das Reichsgericht, durch Reichsgesetz für zuständig zur Entscheidung des konkreten Streitfalles erklärt wird.

Ueber das bei Erlass dieses Reichsgesetzes zu beobachtende Verfahren gelten die allgemeinen Vorschriften der Verfassung. Danach ist ein übereinstimmender Mehrheitsbeschluss des Bundesrates und Reichstages erforderlich, welchem dann nachträglich die Sanktion des Bundesrates zuteil werden muss. Die Ansicht Cybichowskys,[8]) es müsse ein Reichsgesetz, welches den Verfassungsstreit unter Abänderung des Landesverfassungsrechtes erledige, den Erfordernissen eines verfassungsändernden Gesetzes genügen, muss entschiedenen Widerspruch erfahren,

[8]) Cybichowsky, a. a. O. S. 49; vgl. zu dieser Frage Laband, Staatsrecht I S. 239; Schulze, Staatsrecht II S. 63; v. Seydel im Jahrbuch für Gesetzbuch usw. 1879 S. 291; ders. Kommentar S. 407; Arndt, Kommentar S. 322.

wie auch die Behauptung Fleischers,[4]) das in Gemässheit des Art. 76 Abs. 2 ergehende Reichsgesetz sei Sätze der Landesverfassungen abzuändern nicht imstande, als richtig nicht anerkannt werden kann. Fleischer sieht von einer Begründung seiner Ansicht ab. Cybichowsky meint, ein Gesetz der bezeichneten Art enthalte eine Erweiterung der Reichskompetenz. Dem ist aber zu entgegnen, dass der Art. 76 Abs. 2 R.V. dem Inhalte des streiterledigenden Gesetzes keine Schranken setzt und dass sich hieraus als notwendige Konsequenz ergibt, dass auch die Neuschaffung oder Abänderung einzelstaatlichen Verfassungsrechtes durch das zu erlassende Reichsgesetz zugelassen wird, wenn nur dadurch die Erledigung des Streites erreicht wird. Von einer Erweiterung der Reichskompetenz kann nicht die Rede sein.[5]) — Im übrigen sehe ich keine Veranlassung, von dem allgemeinen Grundsatze des Art. 2 R.V., nach dem jedes Reichsgesetz den Landesgesetzen vorgeht, hier abzuweichen. Die Anführung dieser Bestimmung wird genügen zur Widerlegung der oben erwähnten Behauptung Fleischers. Die im Wege der Reichsgesetzgebung erlassene Entscheidung hat *legis imperii vicem* in jedem Falle.

Doch entbehrt die hier aufgeworfene Frage insofern grösserer praktischer Bedeutung, als Bundesrat und Reichstag kaum jemals den vom Gesetz zugelassenen Weg der Selbstentscheidung wählen werden. Bundesrat und Reichstag sind politische Körperschaften, die stets — mehr oder weniger — nach politischen Grundsätzen entscheiden werden. Juristische Gesichtspunkte werden schon deshalb, weil beide Körperschaften ihrer Organisation und Zusammensetzung nach zur Entscheidung von Rechtsfragen nicht geeignet sind, bei der Entscheidung stets

[4]) Fleischer, Die Zuständigkeit des deutschen Bundesrates S. 43.

[5]) Auch bei Uebertragung der Entscheidung an ein Gericht würde nach der Ansicht Cybischowskys in ihrer konsequenten Ausdehnung, falls die Entscheidung irgendwelche mit den Landesgesetzen kollidierende Bestimmungen enthielte, diese nachher der Bestätigung durch die gesetzgebenden Körperschaften bedürfen, und diese Bestätigung würde nur in der Form eines verfassungsändernden Gesetzes erfolgen können! Ich kann es mir wohl ersparen, die Unhaltbarkeit einer derartigen Behauptung noch im einzelnen nachzuweisen.

nicht in dem Masse ausschlaggebend sein, wie eine gerechte Beurteilung des Streitverhältnisses dies erfordert. Juristische Fragen aber werden fast regelmässig den Anlass zu Verfassungsstreitigkeiten geben und sie müssen nach festen Rechtsgrundsätzen, nicht nach politischen Rücksichten entschieden werden. Eine definitive Erledigung würde bei jenem Verfahren in vielen Fällen auch schon deshalb nicht zustande kommen, weil oft Bundesrat und Reichstag in ihrer Entscheidung nicht übereinstimmen würden, indem, wie sich der Bundesrat — es ist schon oben darauf hingewiesen worden — auf die Seite der Regierung, so der Reichstag sich auf die Seite der Volksvertretung stellen würde, da jeder Teil die gegebenen Falles gleichen Interessen einer gleichartigen Korporation ververtreten würde. Käme aber ein gleichlautender Beschluss von Bundesrat und Reichstag nicht zustande, so würde kein Mittel zur Erledigung der Streitigkeit mehr gegeben sein; die Verfassungsstreitigkeit würde unerledigt bleiben. Ein derartiges Resultat aber würde, wie das Fortwuchern des Streites dem Einzelstaate unter Umständen unersetzliche Nachteile eintragen würde, so auch jedem gesunden Rechtsgefühl Hohn sprechen. Schon die Möglichkeit derartiger Kollisionen muss *in concreto* dem Bundesrate Grund genug sein, einen anderen Weg der Erledigung dem Reichstage vorzuschlagen. Es tritt hinzu die Erwägung, dass „Recht nicht durch Vereinbarung geschaffen wird; es ist da und es bedarf nur des Rechtskundigen, der seine Wirkungen auf den konkreten Fall ausspricht".[6]) Oder wie v. Rönne[7]) treffend bemerkt: „Stets erscheint es als eine Abnormität, dass der Gesetzgeber zugleich Richter sein soll und dass die mit der betreffenden Landesvertretung im Streit befangene Regierung selbst im Bundesrat vertreten sich der Mitwirkung bei der Entscheidung zu enthalten nicht verpflichtet ist". Durch Vereinbarung zwischen zwei Körperschaften können zwar politische Streitigkeiten, nicht aber Rechtsstreitigkeiten zum Austrag gebracht werden. Dazu be-

---

[6]) v. Martitz, Betrachtungen S. 31.

[7]) v. Rönne, Staatsrecht S. 222.

darf es vielmehr eines Gerichtes und eines rechtlich geordneten Verfahrens.

Erwägungen gleicher Art haben auch den Anlass gegeben zur Schaffung des Reichsgesetzes vom 14. März 1881 betr. die Zuständigkeit des Reichsgerichts für Streitfragen zwischen Senat und Bürgerschaft der Freien und Hansastadt Hamburg, welches die Entscheidung von Verfassungsstreitigkeiten[8]) in Hamburg den vereinigten Zivilsenaten des Reichsgerichts überträgt. Ein Gesetz, dessen Ausdehnung auf die übrigen Bundesstaaten nur zu wünschen ist.

c) Wirkungen der Entscheidung.

Der die Erledigung der Verfassungsstreitigkeit enthaltende Beschluss des Reichstages und Bundesrates hat für die Parteien unmittelbar rechtsverbindliche Kraft. Diese Wirkung tritt nur zwischen den streitenden Parteien und nur für den konkreten Fall ein. Obwohl hier im Wege des Gesetzes ein Rechtsstreit entschieden wird, tritt nicht die Wirkung ein, dass eine neue Rechtsregel sanktioniert wird, also nicht die Wirkung eines Gesetzes im materiellen Sinne, es wird vielmehr nur nach Massgabe des geltenden Rechtes ein konkreter Anspruch für begründet erklärt oder als unbegründet zurückgewiesen. Also ein Gesetz mit den Wirkungen eines Urteils.

Nicht ausgeschlossen bleibt natürlich, dass Bundesrat und Reichstag in eigener Entscheidung neues Recht und damit ein Gesetz im materiellen Sinne schaffen.

---

[8]) Als solche nennt die Hamburgische Verfassung vom 13. Oktober 1879 in den Art. 71 und 76: „Streitigkeiten zwischen Senat und Bürgerschaft über die Auslegung der Verfassung oder von Gesetzen, über ein von dem Senat oder der Bürgerschaft auf Grund der Verfassung oder eines Gesetzes behauptetes Recht, und über die Frage, ob ein Mitglied des Senats oder der Behörden wegen Verletzung der Verfassung oder eines in anerkannter Gültigkeit stehenden Gesetzes zur gerichtlichen Verantwortung zu ziehen, sowie ferner zur Entscheidung des Streites, ob eine Meinungsverschiedenheit zwischen Senat und Bürgerschaft, deren Entscheidung ohne Nachteil nicht ausgesetzt werden darf, zu der dem Reichsgericht oder zu der einer Entscheidungsdeputation zugewiesenen Kategorie von Meinungsverschiedenheiten gehört."

Zweiter Teil.

Thronfolgestreitigkeiten.

I. Allgemeines.

Bei der Definition des Begriffes Verfassungsstreitigkeiten ist die Frage unerörtert geblieben, ob Streitigkeiten über die Thronfolge unter diesen Begriff zu subsumieren sind oder ob sie eine Verfassungsstreitigkeit im Sinne des Art. 76 Abs. 2 der Reichsverfassung nicht begründen. Diese Frage ist deshalb nicht berührt worden, weil es der folgenden speziellen Untersuchung überlassen bleiben sollte, festzustellen, ob der Bundesrat zur Erledigung von Thronfolgestreitigkeiten zuständig ist.

Die Beantwortung der letztgenannten Frage macht eine genaue Erörterung aller derjenigen Gesichtspunkte erforderlich, welche für eine Zuständigkeit in dem angegebenen Sinne überhaupt in Betracht kommen können.

Es mag hier vorab bemerkt werden, dass, wenn im folgenden der Ausdruck „Thronfolgestreitigkeiten" gebraucht wird, dieser in seiner umfassenderen Bedeutung zu verstehen ist, so dass also unter diesen Begriff Thronfolgestreitigkeiten jeder Art — also ausser den eigentlichen Thronfolgestreitigkeiten auch Streitigkeiten betreffend die Regierungsnachfolge des Monarchen und Regentschaftsstreitigkeiten — zu begreifen sind. Eine derartige Verschmelzung der Begriffe darf für zulässig erachtet werden, da sämtliche in Betracht kommenden Rechtssätze, wie auf Thronfolgestreitigkeiten, so in gleicher Weise auf Thronstreitigkeiten anderer Art Anwendung finden.

II. Die Zuständigkeit des Bundesrates auf Grund des Artikels 76 der Reichsverfassung.

1. Subsumierung des Begriffs „Thronfolgestreitigkeiten" unter den Begriff „Verfassungsstreitigkeiten".

Die Entstehungsgeschichte des Art. 76 Abs. 2 der Reichsverfassung lässt es meines Erachtens als unzweifelhaft er-

scheinen, dass die Absicht des Gesetzgebers dahin ging, die Thronfolgestreitigkeiten nicht unter den Begriff der Verfassungsstreitigkeiten zu begreifen. Ich habe schon erwähnt, dass im verfassungsberatenden Reichstage von 1867 der Abgeordnete Zachariae einen Antrag auf Einführung eines Bundesschiedsgerichtes einbrachte, zu dessen Zuständigkeit nach Punkt 4 des Antrages gehören sollten: „Streitigkeiten über Thronfolge, Regierungsfähigkeit und Regentschaft in den Einzelstaaten." Bei Begründung dieses Antrages hob Zachariae hervor: „Es können diese Dinge — jene vorerwähnten Thronstreitigkeiten — aber auch gar nicht begriffen werden unter den Verfassungsstreitigkeiten, von denen der Art. 70 redet." Der Antrag gelangte damals nicht zur Annahme „mit Rücksicht auf die den Staaten teure Selbständigkeit und Souveränität". Also, es sollte den Einzelstaaten überlassen bleiben, in ihren Grenzen entstehende Thronfolgestreitigkeiten selbständig zu erledigen; ein jeder Staat sollte die eigenen Angelegenheiten, soweit sie die Thronfolge berührten, selbst zu erledigen berechtigt und berufen sein — so war es damals die Absicht des Reichstages. Zur Erläuterung und Begründung dessen mag hinzugefügt werden, dass der Abgeordnete Windhorst in demselben Reichstage sich dahin aussprach: „Dass etwaige Streitigkeiten über Sukzession, Regierungsfähigkeit und Regentschaft nur gerichtlicher Entscheidung unterliegen können in einem Bundesstaate, scheint mir sich ganz von selbst zu verstehen. Mag auch bereitwilligst zugegeben werden, dass bei Sukzession in den grösseren völlig unabhängig dastehenden Staaten die Sache mehr die Natur einer politischen und Machtfrage annehmen kann, so kann in einem Bundesstaate doch, der eben einen Schutz für das Recht auch in dieser Beziehung gewähren soll, nach meinem Dafürhalten dieser Schutz nur durch ein Gericht gewährt werden." Und der Abgeordnete Braun bemerkte: „Gerade die Position 4 des Antrages, die allerdings sehr schön flankiert ist von drei vorausgehenden und drei nachfolgenden unschuldigen Positionen, scheint mir aber eigentlich des Pudels Kern zu sein. Ich möchte nicht die Hand dazu bieten, dass vermittelst dieser Position 4 etwa

der Prinz von Augustenburg noch einmal einen letzten Versuch wage." All' diesen Aeusserungen ist nicht widersprochen worden. Eine Gegenansicht wurde im Reichstage nicht offen vertreten. Daraus muss man doch — auch in Anbetracht der Wichtigkeit des Gegenstandes, die eine energische Vertretung von gegenteiligen Ansichten unbedingt erfordert hätte — schliessen, dass es die Absicht des Reichstages war, zwischen Thronfolge- und Verfassungsstreitigkeiten zu scheiden. Diese Annahme erscheint um so berechtigter, wenn man bedenkt, dass auch die Reichsverfassung vom 28. März 1849 in ihrem § 126d und e ausdrücklich zwischen Verfassungsstreitigkeiten und Thronfolgestreitigkeiten unterschied.

Nun kann die rechtliche Natur einer Thronfolgestreitigkeit eine durchaus verschiedene sein, je nachdem die Thronfolgeordnung in den Hausgesetzen oder in der Verfassungsurkunde des betreffenden Staates geregelt ist. Beruht sie auf der Verfassungsurkunde, so kann allerdings dann ein Verfassungsstreit entstehen, wenn z. B. über die Auslegung der bez. Bestimmungen der Verfassung zwischen Regierung und Volksvertretung ein Streit entsteht; oder wenn im übrigen die Voraussetzungen einer Verfassungsstreitigkeit erfüllt sind und Gegenstand des Streites eine die Thronfolgeordnung berührende Verfassungsbestimmung ist.[1]) Doch werden Thronfolgestreitigkeiten im eigentlichen Sinne des Wortes von der erwähnten Ausnahme niemals berührt, indem ja ein Haupterfordernis einer Verfassungsstreitigkeit ist, dass als Parteien einander Regierung und Volksvertretung gegenübertreten, während eine Thronfolgestreitigkeit regelmässig sich darstellt als der Anspruch eines Agnaten auf den Thron oder als ein Streit unter mehreren Prätendenten um die Erbfolgeberechtigung, so dass hier also als Partei regelmässig eine Privatperson auftritt, die weder mit der Volksvertretung, noch mit der Regierung zu

[1]) Die Frage der wohlerworbenen Rechte des Agnaten am Thron, ist hier nicht weiter zu erörtern. Vgl. darüber insbesondere: Arndt, Können Rechte der Agnaten auf die Thronfolge nur durch Staatsgesetz geändert werden? Schücking, Der Staat und die Agnaten; Meyer, Der Staat und die wohlerworbenen Rechte; Rehm, Modernes Fürstenrecht.

identifizieren ist, als Vertreter der Regierung — die Agnateneigenschaft könnte eine solche Vertretung als möglich erscheinen lassen — auch deshalb niemals anzusehen ist, weil sie zumeist wenigstens im persönlichen Interesse handelt und eigene, wirkliche oder vermeintliche Rechte wahrnimmt, nicht aber im Interesse des Staates tätig wird; auch aus diesem Grunde muss eine Subsumierung des Begriffes „Thronfolgestreitigkeiten" unter den Begriff „Verfassungsstreitigkeiten" — letzterer Begriff ist natürlich im Sinne des Art. 76 Abs. 2 R.V. zu nehmen — als unzulässig erscheinen.

Danach erscheint es als nicht leicht erklärlich, wie Rochowsky ohne weitere Begründung den Satz aufstellen kann: „Streitigkeiten über die Regierungsnachfolge sind jedoch stets als innere Verfassungsstreitigkeiten unter den bezeichneten Absatz zu subsumieren." [2]) Das Gegenteil ergibt sich vielmehr als logische Konsequenz der obigen Ausführungen.

2. Subsumierung des Begriffes „Thronfolgestreitigkeiten" unter den Begriff „Streitigkeiten zwischen verschiedenen Bundesstaaten".

Es ist nicht zu verkennen, dass bei „Streitigkeiten zwischen verschiedenen Bundesstaaten" als streitende Parteien nur Bundesstaaten in Betracht kommen können und dass als solche Bundesstaaten die in den Artikeln 1 und 6 der Reichsverfassung aufgeführten Staaten zu gelten haben. Die Frage, ob Staatengebilde besonderer Art als Bundesstaaten im Sinne dieser Vorschrift auftreten können, ist bereits oben beantwortet worden, es kann deshalb hier auf das Ergebnis jener Untersuchung verwiesen werden.

Ganz unzweideutig bringt die Reichsverfassung ausserdem zum Ausdruck, dass diese Bundesstaaten als Staaten einander gegenüber treten müssen, dass also Bundesfürsten nur als Vertreter ihrer Staaten in einem solchen Streite zwischen Bundesstaaten als Partei auftreten können, und dass

---

[2]) Rochowsky, Der reichsrechtliche Schutz der in den Einzelstaaten bestehenden Thronfolge S. 33.

andererseits, sofern ein Bundesfürst nicht in der Eigenschaft als Staatsoberhaupt, sondern in anderer Weise beteiligt ist, von einem Streite zwischen verschiedenen Bundesstaaten nicht die Rede sein kann.

Danach können unter den Begriff der „Streitigkeiten zwischen verschiedenen Bundesstaaten" Thronfolgestreitigkeiten nur dann gebracht werden, wenn feststeht, dass in ihnen die ihre Ansprüche durchsetzenden Agnaten als Vertreter von Bundesstaaten auftreten.

Diese Frage stand bislang offen. Sie hat ihre Beantwortung erfahren in dem anlässlich des Lippeschen Erbfolgestreites ergangenen Beschlusse des Bundesrates vom 5 Januar 1899. Die Sachlage war damals folgende:

Am 20. März 1895 verstarb in Lippe der regierende Fürst Woldemar ohne Hinterlassung von Nachkommen. In der Regierung des Fürstentums folgte ihm als letzter lebender Vertreter der Hauptlinie des lippeschen Hauses — Lippe-Detmold — sein Bruder Alexander, der ebenfalls ohne Nachkommen, ausserdem geistig umnachtet war. Für ihn war eine Regentschaft einzurichten. Ansprüche auf den Thron und auf die Regentschaft erhoben die drei lippeschen Nebenlinien Lippe-Biesterfeld, Lippe-Weissenfeld und Schaumburg-Lippe-Alverdissen. Zum Regenten war bzw. wurde durch ein Dekret des Fürsten Woldemar vom Jahre 1890 und durch das Regentschaftsgesetz vom 24. April 1895 vorläufig Prinz Adolf von Schaumburg-Lippe ernannt. Die Rechtmässigkeit dieser letzteren Massnahme wurde von den Linien Biesterfeld und Weissenfeld bestritten und die Entscheidung des Streites auf Grund des Art. 76 Abs. 2 R.V. dem Bundesrate übertragen. Dieser sprach seine Unzuständigkeit aus, worauf sich die Parteien auf ein Schiedsgericht unter dem Vorsitze des Königs Albert von Sachsen einigten. Dieses erklärte in seinem Schiedsspruche vom 22. Juni 1897, dass der Graf Ernst zu Lippe-Biesterfeld zur Regierungsnachfolge in dem Fürstentum Lippe berechtigt und berufen sei. Da der Schiedsspruch nur die Thronfolgefähigkeit des Grafen Ernst, nicht auch seiner Deszendenzen aussprach, entbrannte über diese

Frage alsbald der Streit von neuem, als die Lippesche Staatsregierung am 27. Oktober 1897 einen Gesetzentwurf einbrachte, nach dem die Söhne des Grafen Ernst, sowie dessen Brüder und deren Nachkommen aus den bestehenden Ehen für thronfolgeberechtigt erklärt werden sollten. Schaumburg-Lippe rief jetzt, nachdem es bei der Lippeschen Regierung vergeblich protestiert hatte, auf Grund des Art. 76 Abs. 1 den Bundesrat an. Dieser fasste am 5. Januar 1899 den Beschluss: er sei grundsätzlich zur Entscheidung des Streites zuständig, doch sei im gegenwärtigen Augenblicke eine Entscheidung über die Thronfolgefähigkeit der Söhne des Grafen Ernst nicht geboten.

Damit hat der Bundesrat die vorliegende Streitigkeit für eine solche im Sinne des Art. 76 Abs. 1 R.V., also für eine „Streitigkeit zwischen verschiedenen Bundesstaaten" erklärt. Es fragt sich, ob mit Recht.

Es mag hier zunächst hervorgehoben werden, dass Thronfolgestreitigkeiten zugleich Streitigkeiten zwischen Bundesstaaten sind in den von Haenel[1]) hervorgehobenen Fällen, wenn das streitige Rechtsverhältnis durch wahre Staatsverträge geregelt ist,[2]) oder wenn Ansprüche des einen Staates auf Gebietsteile oder auf die Domänen des anderen Staates erhoben werden. Doch dass auf den oben hervorgehobenen Fall die hier erwähnten Besonderheiten nicht zutreffen, bedarf nicht der Erwähnung.

Dort ist vielmehr der Streitpunkt der, dass der Fürst eines Bundesstaates durch die Regelung der Thronfolge in einem anderen Bundesstaate sich in seinen Rechten auf die Erbfolge in diesem Staate verletzt glaubt und deshalb gegen diese Regelung remonstriert. Der Fürst von Schaumburg-Lippe macht Ansprüche geltend auf den Lippeschen Thron. Die Frage ist hier — wie oben hervorgehoben wurde — die: macht er diese Ansprüche geltend für seine Person, oder für den Bundesstaat Schaumburg-Lippe? Tritt er in eigenem

---

[1]) Haenel, Staatsrecht Bd. I S. 573.

[2]) Vgl. den Wittstocker Vertrag von 1442 zwischen Brandenburg und Mecklenburg.

Interesse oder als Vertreter seines Staates im Streite auf? Ich denke, die Antwort auf diese Frage kann nicht zweifelhaft sein. Der Fürst von Schaumburg-Lippe handelt nicht in seiner Eigenschaft als Staatsoberhaupt des Fürstentums Schaumburg-Lippe, sondern als Haupt der Lippeschen Nebenlinie Lippe-Alverdissen, und zwar lediglich und ausschliesslich in dieser persönlichen Eigenschaft. Es geht das daraus unzweideutig hervor, dass, falls er mit seinem Anspruche durchdringen, also auch Staatsoberhaupt von Lippe-Detmold werden sollte, dadurch das Fürstentum Schaumburg-Lippe als Staat nicht im geringsten berührt werden würde. Es würde dann lediglich eine Personalunion zwischen Lippe und Schaumburg-Lippe eintreten, ohne dass in der Regierung des letztgenannten Staates eine Aenderung einträte. Wohl ist der Staat Lippe als Staat am Streite beteiligt, da sein Thron das Objekt des Streites bildet;[3]) keinesfalls aber der Staat Schaumburg-Lippe.

Dass ein Streit zwischen verschiedenen Bundesstaaten hier nicht vorliegen kann, beweist ausserdem der Umstand, dass ja, wie der Fürst von Schaumburg-Lippe, so auch der Graf Erich zur Lippe-Weissenfeld als Haupt der Nebenlinie Lippe-Weissenfeld in dem Streite als Partei auftreten könnte. Wo wäre in diesem Falle der zweite Bundesstaat, da doch die Linie Lippe-Weissenfeld eine regierende Linie nicht ist?![4])

„Der Herrscher eines deutschen Bundesstaates, der Ansprüche auf die Thronfolge in einem anderen Staate erhebt, tut dies nicht als Repräsentant eines Staates, sondern als Glied der in dem Staat, um dessen Thron es sich handelt, herrschenden Familie, oder auf Grund eines sonstigen staatsrecht-

---

[3]) Vgl. dazu Binding, Bundesrat und Staatsgerichtshof (Deutsche Juristen-Zeitung" IV S. 73).

[4]) Neuerdings wird vom Bundesrate diesem Gesichtspunkte entscheidende Bedeutung zugelegt. Im Schiedsvertrage vom 5./8. November 1904, in dem die Frage der Erbfolgefähigkeit der Linie Lippe-Biesterfeld dem Reichsgerichte zur Entscheidung überwiesen wird, finden sich als Vertragsparteien nur Schaumburg-Lippe und Lippe-Biesterfeld erwähnt. Der Linie Lippe-Biesterfeld-Weissenfeld musste aus obigen Erwägungen die Parteifähigkeit in einem als „zwischen verschiedenen Bundesstaaten" schwebend bezeichneten Streite aberkannt werden.

lichen Titels, der lediglich in dem Rechte der letzteren seine Begründung findet.“ [5])

Auch die Entstehungsgeschichte des Art. 76 R.V. weist auf eine Interpretation in der bezeichneten Richtung hin, dass nämlich Thronfolgestreitigkeiten als Streitigkeiten zwischen verschiedenen Bundesstaaten nicht gelten können. Zachariae [6]) sagt bei der entsprechenden Bestimmung der Deutschen Bundesakte erklärend: „Auch kann bei einer Streitigkeit zwischen Mitgliedern einer regierenden Familie über Familien- und Hausangelegenheiten, z. B. über die Thronfolge, Regierungsfähigkeit, Regentschaft, oder die Gültigkeit einer Verfassung die Kompetenz der Bundesversammlung für Ausübung eines Richteramtes nicht für begründet betrachtet werden, sollte auch einer der streitenden Interessenten zugleich souveräner Fürst eines anderen Bundesstaates sein.“ Dieselbe Auffassung leuchtet hervor aus den Worten, welche der Abgeordnete Zachariae im konstituierenden Reichstage von 1867 bei Gelegenheit der Begründung seines oben erwähnten Antrages auf Einrichtung eines Staatsgerichtshofes sprach. Er erklärte damals, „es seien in Beziehung auf die Gegenstände, welche hier in Frage kommen können, in dem Art. 70 die erheblichsten Lücken bemerkbar, es sei insbesondere auf die möglichen Thronfolge-, Regentschafts- und Regierungsfähigkeitsstreitigkeiten durchaus gar nichts gesagt“.[7]) Ueber Streitigkeiten zwischen verschiedenen Bundesstaaten war etwas gesagt. Es folgt also, dass Zachariae diese von den Thronstreitigkeiten geschieden wissen wollte.

Nach alledem ist der Schluss gerechtfertigt, dass Thronfolgestreitigkeiten im allgemeinen — und der Lippesche Thronfolgestreit im speziellen — Streitigkeiten zwischen verschiedenen Bundesstaaten im Sinne des Art. 76 Abs. 1 R.V. nicht sind. Es folgt daraus, dass im Lippeschen Thronfolgestreit

---

[5]) Meyer, Staatsrecht S. 713, Anm. 9; vgl. auch Haenel, Staatsrecht I S. 573.

[6]) Zachariae, Deutsches Staats- und Bundesrecht Bd. II S. 733.

[7]) Bezold, Materialien Bd. II S. 598.

der Bundesrat seine Zuständigkeit zu Unrecht ausgesprochen hat.[8]) —

Die abweichenden Ansichten Zorns und Kekules von Stradonitz sind zu widerlegen.

Kekule von Stradonitz[9]) begründet seine Ansicht folgendermassen. Es sei nicht absolut notwendig, dass die Parteien rechtlich sämtlich in ihrer Eigenschaft als Bundesstaaten an dem Streite beteiligt seien, es genüge vielmehr, dass der Bundesfürst, welcher als Partei auftrete, seine dynastische Sache tatsächlich zur Sache des von ihm regierten Bundesstaates gemacht habe. Ausserdem lasse die Terminologie der Reichsverfassung zu, statt „Bundesstaaten" zu setzen „Bundesglieder" oder „Mitglieder des Bundes", weil die Reichsverfassung beide Begriffe wiederholt als gleichbedeutend verwende. Es sei ferner zur Zeit des Deutschen Bundes der Fall vorgekommen, dass die Bundesversammlung die Entscheidung durch die Austrägal-Instanz bewirkt habe, obwohl es sich um Streitigkeiten gehandelt habe nicht zwischen zwei Bundesstaaten, sondern zwischen einem Bundesstaate auf der einen und einem Bundesfürsten auf der anderen Seite, wobei auch der letztere nicht als Souverän eines Bundesstaates, „sondern in seiner Eigenschaft als Agnat des in dem gegnerischen Bundesstaate regierenden Hauses" aufgetreten sei. Als praktischen Fall erwähnt Kekule den Streit zwischen Lippe und Schaumburg-Lippe über die Landeshoheit in den Aemtern Blomberg und Schieder, welcher am 22. Dezember 1838 durch Urteil des Grossherzoglich Badischen Oberhofgerichtes dahin entschieden wurde, dass „der erbherrlichen Linie Schaumburg-Lippe unter der detmoldischen Souveränität ihre vertragsmässigen Patrimonialrechte und untergeordneten Herrlichkeiten (im Paragium Blomberg) nach Massgabe der Familienverträge verbleiben".

[8]) Der Bundesrat hat allerdings von der von ihm selbst ausgesprochenen Zuständigkeitsbefugnis keinen Gebrauch gemacht. Er hat in Ausübung einer lediglich vermittelnden Tätigkeit eine Einigung unter den Parteien herbeigeführt, indem die Entscheidung auf seinen Vorschlag durch Vertrag vom 5./8. November 1904 dem Reichsgerichte überwiesen wurde.

[9]) Kekule v. Stradonitz, Erörterungen über den gegenwärtigen Stand der Lippeschen Thronfolgefrage. Archiv für öffentl. Recht Bd. XIV S. 1 ff.

Diesen Ausführungen Kekules ist zu entgegnen einmal, dass nach dem Sinne der Vorschrift der Reichsverfassung Bundesfürsten nur dann Partei sein können, wenn sie als Vertreter ihres Staates auftreten. Dafür spricht auch das von Kekule angezogene Beispiel, das er als Beleg für die entgegengesetzte Auffassung ausspielt. Es lag damals tatsächlich ein Streit zwischen Bundesstaaten vor. Der Fürst von Schaumburg-Lippe erhob Anspruch auf die Aemter Blomberg und Schieder nicht nur als Agnat, sondern auch als souveräner Besitzer dieser Aemter. Und dann erstreckte sich der Anspruch ja darauf, dass Gebietsteile eines anderen Bundesstaates der Staatsgewalt desselben entzogen und der des eigenen Staates unterstellt werden sollten. Es lag danach ein Streit vor, der nach der gleich eingangs aufgestellten Behauptung als ein Streit zwischen Bundesstaaten zu gelten hat. Von einem lediglich persönlichen Anspruche, wie ein solcher bei einem reinen Sukzessionsanspruch in Frage steht, kann in diesem Falle nicht die Rede sein.

Es ist Kekule weiter zu entgegnen, dass im Art. XI der Deutschen Bundesakte der Ausdruck „Milglieder des Bundes“ als „Bundesstaaten“ zu verstehen ist, dass aber nicht statt dessen auch „Bundesfürsten“ gesetzt werden kann. Und dass ferner der Umstand, dass in der Reichsverfassung einige Male die Ausdrücke „Bundesstaat“ und „Bundesglied“ als gleichbedeutend gebraucht sind, absolut nicht dazu berechtigt, nun ein für alle Male diese Begriffe einander gleichzusetzen, ganz abgesehen davon, dass nichts dafür spricht, dass nun „Bundesglied“ auch ohne weiteres mit „Bundesfürst“ identisch sei, was Kekule stillschweigend annimmt.[10]) Vielmehr will in den Fällen, in denen in der Reichsverfassung „Bundesglied“ für „Bundesstaat“ zu setzen ist, ersterer Ausdruck in dem Sinne von Bundesstaaten aufgefasst sein; wie ja ohne weiteres klar ist, dass als Mitglieder des Deutschen Bundes bzw. Bundesglieder des Deutschen Reiches nur die einzelnen Bundesstaaten anzusehen sind und nicht die Bundesfürsten.

[10]) Dagegen v. Seydel, Kommentar S. 132.

Die Bundesstaaten bilden das Reich, nicht die Bundesfürsten. Man braucht im übrigen nur die Fälle der Reichsverfassung zusammenzustellen, wo diese einen der Ausdrücke „Bundesstaat", „Bundesfürst", „Bundesglied" enthält und den einen für den anderen einzusetzen, um zu verstehen, dass in den meisten Fällen — ähnlich wie im vorliegenden Falle — der Sinn des Gesetzes eine derartige Verwechslung der Ausdrücke nicht zulässt.[11]) Der Umstand, dass in einzelnen Fällen diese Verwechslung möglich und zulässig erscheint — wenn auch nicht in dem von Kekule angenommenen Umfange! — berechtigt keineswegs, diese Möglichkeit auf alle Fälle zu übertragen. Nicht so sehr der Wortlaut, als vielmehr der Sinn der einzelnen Vorschrift, ist für die Auslegung des Gesetzes entscheidend!

Zum gleichen Ergebnis, wie Kekule, gelangt Zorn,[12]) wenn er behauptet: „Die Agnateneigenschaft bilde nur die juristische Vermittelung des Anspruches. Für die Geltendmachung desselben aber falle die Agnateneigenschaft mit der Eigenschaft des Staatsoberhauptes zusammen." Dem ist zu widersprechen. Bei der Geltendmachung von Thronfolge- und Regentschaftsrechten tritt der Bundesfürst lediglich als Agnat auf und nicht als Staatsoberhaupt. Er vertritt einen persönlichen Anspruch, der keine Berührungspunkte hat mit seiner Eigenschaft als Staatsoberhaupt eines Bundesstaates. Er handelt hier im eigenen Interesse, nicht im Interesse seines Staates. Nur insoweit ist, wie Krick[13]) richtig hervorhebt, Zorn Recht zu geben, als der Bundesfürst die Geltendmachung und Verfolgung seines persönlichen Anspruches der Staatsregierung übertragen kann, und dass dann allerdings in seiner äusseren Erscheinung der Streit insofern als ein Streit zwischen verschiedenen Bundesstaaten auftritt, als nun statt des ursprünglich Berechtigten ein Staatsorgan als Partei fungiert. Doch handelt in einem derartigen Falle die Staatsregierung — um einen prozessualen Ausdruck zu ge-

[11]) Vgl. dazu Krick, Der Bundesrat als Schiedsrichter S. 18.

[12]) Zorn, Reichsverfassung und Lippescher Thronfolgestreit S. 15.

[13]) Krick, Der Bundesrat als Schiedsrichter zwischen Bundesstaaten S. 20.

brauchen — als Prozessvertreter. Das innere Rechtsverhältnis wird durch diese Vertretung in keiner Weise berührt. Partei bleibt im letzten Sinne der Fürst als Agnat; Partei wird nicht der Bundesstaat, den er regiert. Von einem Streite zwischen verschiedenen Bundesstaaten kann also auch in diesem Falle nicht die Rede sein.

Die Erklärung des Reichskanzlers, Fürsten Hohenlohe, bei Erörterung der Lippeschen Angelegenheit im Reichstage: „Der Bundesrat hat in seiner grossen Mehrheit den Umstand als entscheidend erachtet, dass tatsächlich in seiner äusseren Erscheinung der Streit für beide Parteien den Charakter einer von ihren Regierungen geführten Staatsangelegenheit angenommen hat und die Bundesinstanz in dieser Streitlage angerufen ist“ und die damit zum Ausdruck gebrachte Auffassung des Bundesrates widerspricht dem Sinne der Reichsverfassung. Nicht die äussere Erscheinung ist massgebend, sondern die innere Rechtslage. Und diese bezeichnet im Lippeschen Falle den Fürsten von Schaumburg-Lippe in seiner Eigenschaft als Chef der Lippeschen Nebenlinie Lippe-Alverdissen als Partei, nicht den Staat Schaumburg-Lippe. Streitigkeiten aber, in denen ein Staat und eine Privatperson einander als Parteien gegenübertreten, können niemals Streitigkeiten zwischen verschiedenen Bundesstaaten sein. Und da bei Thronfolgestreitigkeiten als Berechtigter immer — ausgenommen die oben erwähnten Fälle — eine Privatperson als Partei erscheint, so sind sie niemals unter den Begriff der „Streitigkeiten zwischen Bundesstaaten“ im Sinne des Art. 76 Abs. 1 R.V. zu subsumieren. Eine Zuständigkeit des Bundesrates zur Erledigung von Thronfolgestreitigkeiten ist also aus diesem Gesichtspunkte nicht begründet.

III. Die Zuständigkeit des Bundesrates auf Grund seines Rechtes, die Legitimation seiner Mitglieder zu prüfen.

Es ist geltend gemacht worden, dem Bundesstaate stehe kraft seines Rechtes, die Legitimation seiner Mitglieder zu

prüfen, die Befugnis zu, darüber zu entscheiden, wem das Recht der Regierungsnachfolge in einem Bundesstaate zu übertragen sei. So sagt Arndt:[1]) „Der Bundesrat ist bei der Legitimationsprüfung seiner Mitglieder zuständig, eine indirekte Entscheidung über die Thronfolge abzugeben." Und Laband[2]) führt aus: „Der Bundesrat hat das Recht und die Pflicht, die Legitimation seiner Mitglieder zu prüfen. Diese Prüfung erstreckt sich in der Regel nur darauf, dass in einer formell ordnungsmässigen Urkunde die Vertretung des Staates im Bundesrate und die Führung der Stimmen demjenigen übertragen worden ist, welcher sich als Bevollmächtigter des Staates geriert. Sie kann aber auch darauf sich erstrecken, ob die Vollmacht von dem befugten Vertreter des Staates ausgestellt ist. Falls in einem Bundesstaate etwa mehrere Prätendenten um den Thron streiten, oder wenn ein Usurpator sich desselben bemächtigt hat, so kann der Bundesrat die sich meldenden Vertreter dieses Staates entweder sämtlich zurückweisen wegen nicht gehörig erfolgter Legitimation, oder einen von ihnen zulassen und dadurch *implicite* den Vollmachtgeber desselben als den zur Vertretung des Staates befugten Landesherrn anerkennen." Laband präzisiert aber in der neuesten, vierten Auflage seines Staatsrechts[3]) diese Worte dahin: „Die Entscheidung über das Thronfolgerecht trifft aber nur ein einzelnes, in der Staatsgewalt enthaltenes Recht, die Stimmführung im Bundesrate". Gegen diese Formulierung wird sich — im Gegensatz zu der ursprünglichen — nichts einwenden lassen. Denn nach ihr ist anzunehmen, dass Laband dem Bundesrate nur die Befugnis zugestehen will, Bevollmächtigte eines nach seiner Ueberzeugung nicht berechtigten Prätendenten zurückzuweisen. Darin besteht ja das Recht der Legitimationsprüfung, dass der Bundesrat ihm als nicht genügend legitimiert erscheinende Mitglieder jederzeit zurückzuweisen berechtigt ist; dass er also alle sich meldenden

---

[1]) Arndt, Kommentar zur Reichsverfassung S. 320.

[2]) Laband, Staatsrecht, 2. Aufl. S. 228.

[3]) S. 251.

Bevollmächtigten zurückweisen kann, wenn nach seiner Ueberzeugung keiner der Prätendenten, von denen sie entsandt sind, einen begründeten Anspruch auf den Thron hat; dass er andererseits aber auch den Bevollmächtigten desjenigen Prätendenten, dessen Anspruch auf die Thronfolge er für begründet hält, zur „Stimmführung im Bundesrate" zulassen kann.

Gegen die Auffassung dagegen, wie sie in den früheren Auflagen bei Laband zum Ausdruck kam und wie sie noch heute Arndt vertritt — vgl. obiges Zitat — dass nämlich der Bundesrat auf Grund seines Legitimationsprüfungsrechtes befugt sei, eine Entscheidung über den Thronstreit zu treffen, wendet sich mit Recht v. Seydel. In seinem Kommentar[4]) zur Reichsverfassung führt er zunächst aus „die Entscheidung eines Thronstreites auf dem Wege der Legitimationsprüfung erscheine ihm geradezu unmöglich, da würde *causa minor majorem trahere* und weist dann durch treffende Analogien aus dem Gebiete des öffentlichen Rechtes die Unhaltbarkeit jener Auffassung nach. Diesen Ausführungen Seydels stimme ich überall bei, — ungeachtet der Einwendungen Kekules,[5]) die ich als begründet nicht anerkennen kann —, habe ihnen aber noch einiges hinzuzufügen.

Ausser den von Seydel hervorgehobenen kann auch der Fall eintreten, dass von den in einem Thronfolgestreit auftretenden Prätendenten keiner einen Bevollmächtigten in den Bundesrat entsendet. Hier würde der Bundesrat keine Gelegenheit haben, seiner Ansicht über die Berechtigung der einzelnen Prätendenten Ausdruck zu verleihen, da die Frage der Legitimationsprüfung nicht an ihn herantreten würde. Eine Entscheidung des Thronfolgestreites würde hier also schon aus formellen Gründen unmöglich sein. Im wesentlichen derselbe Fall würde eintreten, wenn der zurückgewiesene Prätendent sich im Besitze des Thrones behauptet, ein anderer Prätendent aber nicht

---

[4]) S. 409.

[5]) Kekule, Erörterungen über den gegenwärtigen Stand der Lippeschen Thronfolgefrage (Archiv für Oeff. R. Bd. XIV S. 8).

auftritt. In welcher Weise sollte in diesen Fällen die Erledigung des Streites staattfinden?!

Auch die Entscheidung des Bundesrates über die Stimmführung — als eine Entscheidung im Thronfolgestreite darf man diese nicht bezeichnen — ist nur eine vorläufige, die durch jede Entscheidung eines hierzu kompetenten Organes ausser Kraft gesetzt wird. Der Bundesrat hat, sobald eine endgültige Entscheidung ergangen ist, den nach dieser berufenen Prätendenten als berechtigt und allein berechtigt anzuerkennen, und seinen Bevollmächtigten zur Stimmführung zuzulassen, unbeschadet früherer Beschlüsse, nach denen einem anderen von ihm dieses Recht zuerkannt wurde. Deshalb wird der Bundesrat, wenn die Frage der Legitimationsprüfung an ihn herantritt, insbesondere, wenn Zweifel über die Berechtigung der Bevollmächtigten bestehen, zu einer Zurückweisung derselben neigen; er setzt sich dann wenigstens nicht der Gefahr aus, eigene Beschlüsse und Entscheidungen später korrigieren zu müssen.[6])

IV. Die aus allgemeinen Erwägungen gefolgerte Zuständigkeit des Bundesrates.

Laband[1]) vertritt weiter die Ansicht, aus allgemeinen Erwägungen sei zu schliessen, dass der Bundesrat zur rechtskräftigen Entscheidung von Thronfolgestreitigkeiten auch ohne Antrag einer Partei befugt sei. Einmal, weil das Reich in streitigen Fällen berechtigt und genötigt sei, festzustellen, wer Oberhaupt des Bundesstaates sei und als solcher die aus der Zugehörigkeit zum Reiche erwachsenden Pflichten zu erfüllen habe und die entsprechenden Rechte ausüben dürfe, anderer-

[6]) Die Behauptung Labands (Staatsrecht Bd. I S. 251 Anm. 5): Dem Kaiser stehe die Prüfung und Entscheidung darüber zu, welchem von mehreren Prätendenten die in der Reichsverfassung und den Militärkonventionen bestimmten kontingentsherrlichen Rechte und militärischen Ehrenrechte gebühren und zu erweisen seien, geht über den Rahmen dieser Arbeit hinaus und ist deshalb nicht genauer zu erörtern. Ich meine nur, dass über die Richtigkeit der Behauptung zu streiten ist.

[1]) Laband, Staatsrecht I S. 252.

seits weil bei Ausschluss jeglicher Selbsthilfe unter den Bundesgliedern Prätendenten den Schutz und die Verwirklichung ihrer Ansprüche nur beim Reiche finden können. Das Organ, durch welches das Reich eine gesamtverbindliche Entscheidung abgeben könne und welches in Ermangelung einer anderen Behörde kraft seiner allgemeinen und subsidiären Kompetenz zuständig sei, sei der Bundesrat.

Dem tritt v. Seydel[2]) scharf entgegen: Es habe etwas Missliches, eine nicht vorhandene Bestimmung aus einer überdies nicht unbestrittenen Theorie heraus zu ergänzen. — Es sei auch nicht anzunehmen, dass man eine so schwerwiegende Zuständigkeit unter der Hand dem Reiche habe überweisen wollen; ja es sei seines Erachtens geradezu ausgeschlossen, dass man an eine solche Zuständigkeit nur gedacht habe, träfe sie doch das monarchische Gefühl an seinem empfindlichsten Punkte.

Wenn ich mich auch der Ansicht Labands nicht anschliessen kann, so werde ich zu der gegenteiligen Auffassung doch nicht durch die von Seydel angeführten Gründe bestimmt. Auch sie halten einer eingreifenden Kritik nicht Stand. Eine treffende Widerlegung derselben gibt Fleischer.[3]) Ich darf mich auf dessen Ausführungen, mit denen ich in allen Punkten übereinstimme, hier beziehen.

Mich leiten folgende Gesichtspunkte. Einmal genügen mir die allgemeinen Erwägungen, die nach Ansicht Labands auf die Befugnis des Bundesrates zur rechtskräftigen Entscheidung von Thronfolgestreitigkeiten schliessen lassen, nicht zur Begründung der von Laband vertretenen Auffassung.

Es mag ja ohne weiteres zugegeben werden, dass das Reich an innerhalb eines Bundesstaates entstehenden Thronfolgestreitigkeiten insofern ein grosses Interesse hat, als mit der Frage, wer der rechtmässige Thronerbe sei, jene andere zusammenfällt, wer die jenem Bundesstaate zustehenden Mitgliedschaftsrechte auszuüben und seine Mitgliedschaftspflichten zu erfüllen habe; und als auch ferner es die Pflicht des

[2]) v. Seydel, Kommentar zur Reichsverfassung S. 408.

[3]) Zuständigkeit des deutschen Bundesrats S. 557.

Reiches ist, dafür Sorge zu tragen, dass der berechtigte Thronerbe und nur dieser, zur Geltendmachung und Wahrnehmung der Rechte des Staates einen Vertreter in den Bundesrat entsende. Es mag dann weiter zugegeben werden, dass die Prätendenten, da nach der Reichsverfassung jegliche Selbsthilfe unter den Bundesgliedern ausgeschlossen ist, „die Verwirklichung ihrer Ansprüche nur beim Reiche finden können", vorausgesetzt, dass eine gütliche Einigung unter ihnen nicht gelingt, denn eine zur Entscheidung von Thronfolgestreitigkeiten kompetente Behörde existiert im Reiche ja nicht.

Mir reichen aber diese Gründe nicht aus, eine Zuständigkeit des Bundesrates zur Entscheidung von Thronfolgestreitigkeiten zu konstruieren, zumal Gründe von mindestens der gleichen Bedeutung der Annahme einer solchen Zuständigkeit entgegenstehen, Gründe, die im vorstehenden bereits ihre Würdigung gefunden haben. Ich kann ausserdem nicht annehmen, dass der Gesetzgeber, falls die Schaffung einer Kompetenz im erwähnten Sinne in seiner Absicht gelegen hätte, eine diese Kompetenz aussprechende Bestimmung in die Verfassungsurkunde nicht sollte aufgenommen haben, zumal in der Reichsverfassung diesem ähnliche Fälle ihre genaue Regelung erfahren haben — ich erinnere an die im Art. 76 R.V. enthaltenen Vorschriften —; ich kann mich zu dieser Annahme um so weniger entschliessen, als ein beim Reichstage eingebrachter Antrag, welcher einen Gerichtshof zur Entscheidung von Thronstreitigkeiten schaffen wollte, mit der Motivierung abgelehnt wurde: es solle den Staaten die ihnen teure Selbständigkeit und Souveränität erhalten bleiben,[4]) womit unzweideutig ausgedrückt ist, die Erledigung der in den Staaten etwa vorkommenden Thronstreitigkeiten sei lediglich und ausschliesslich Sache dieses Einzelstaates, nicht Sache des Reiches — also auch nicht Sache des Bundesrates. Alle diese Umstände lassen es nicht zu, die angedeutete Befugnis des Bundesrates aus Bestimmungen der Reichsverfassung zu folgern, die diese Befugnis als zweifelhaft im eminentesten Sinne des Wortes erscheinen lassen.

[4]) Vgl. S. 58 dieser Abhandlung.

Dagegen glaube ich sehr wohl, dass die von Laband hervorgehobenen allgemeinen Erwägungen die Berechtigung in sich schliessen zu der Annahme, das Reich sei verpflichtet, darauf Bedacht zu haben, dass in einem Bundesstaate entstehende Thronfolgestreitigkeiten ihre Erledigung finden. Und als geeignetes Organ, diese Pflicht des Reiches wahrzunehmen, wird allein der Bundesrat in Betracht kommen, weil einmal er das die Gesamtheit der deutschen Bundesfürsten repräsentierende Organ ist, weil andererseits ihm vom Reiche die Entscheidung anderer öffentlich-rechtlicher, den Thronfolgestreitigkeiten im wesentlichen gleichartiger Streitigkeiten übertragen ist. Bei Ausübung dieser Verpflichtung hat der Bundesrat indessen genau die Vorschriften der Reichsverfassung zu beobachten. Er darf dabei keine Entscheidungen und Beschlüsse erlassen, welche nicht in der Reichsverfassung ausdrücklich zugelassen sind. Alle Verfügungen, die nicht auf Bestimmungen der Reichsverfassung basieren, müssen in der Form eines verfassungsändernden Gesetzes erlassen werden, da durch sie ausserhalb des geltenden Rechtes stehende Berechtigungen des Bundesrates geschaffen würden, also die Reichsverfassung ergänzt würde. Verfassungsmässige Rechte kann der Bundesrat jederzeit ausüben — und verfassungsmässige Rechte stehen in Frage, so oft es sich z. B. um Vermittelungsversuche handelt —; zur Ausübung von Rechten, die ihm in der Verfassung nicht zuerkannt sind, bedarf es indessen jedesmal der Schaffung eines verfassungsändernden Reichsgesetzes. Doch das ändert nichts am allgemeinen Prinzipe: dass nämlich auf gesetzlicher Basis die Entscheidung von Thronfolgestreitigkeiten nicht anders erfolgen kann, als im Wege der eigenen Landesgesetzgebung.

C. Schluss.

Kritik der Bestrebungen auf Errichtung eines Staatsgerichtshofes.

Es mögen zum Schluss einige Bemerkungen *de lege ferenda* angefügt werden.

Es ist oft darauf hingewiesen worden, dass der Bundesrat nach seiner Organisation und Zusammensetzung nicht das geeignete Organ sei, richterliche Funktionen auszuüben, wie sie ihm verfassungsmässig übertragen seien, so sagt z. B. Binding[1]), der Bundesrat stelle als Richter „ein welthistorisches Unikum" dar. Es mag hier noch den Gegenstand einer kurzen Erörterung bilden die Frage, ob derartige Auslassungen als begründet erscheinen.

Tatsache ist, dass der Bundesrat sich aus Vertretern der einzelnen Staatsregierungen zusammensetzt, aus Vertretern, die in jedem einzelnen Falle nach ihnen erteilter Instruktion ihre Stimme abzugeben haben. Tatsache ist ferner, dass den Staaten, auch wenn ihre eigenen Interessen in Frage stehen, das Recht der Stimmführung in vollem Umfange zusteht.

Danach sind die Garantien für eine gerechte Entscheidung nicht derartige, wie sie bei einem Gerichtshofe gefordert werden müssen. Der Bevollmächtigte, welcher an den Sitzungen des Bundesrates teilnimmt und bei den Abstimmungen mitwirkt, gibt seine Stimme nicht nach seiner freien aus dem Inbegriff der Verhandlung geschöpften Ueberzeugung ab, er

[1]) Binding, Bundesrat und Staatsgerichtshof (Deutsche Juristen-Zeitung III S. 72).

urteilt überhaupt nicht nach eigenem Wissen und Gewissen, er stimmt vielmehr nach ihm erteilten Instruktionen. Die Regierungen der Einzelstaaten beschliessen, wie der Bevollmächtigte bei der Stimmabgabe im Bundesrat sich zu verhalten hat. Aus den Regierungen der Einzelstaaten, denen die voraufgegangenen Verhandlungen nur durch Uebermittelung bekannt sein können, werden die Stimmen nach Berlin depeschiert. Der Bevollmächtigte ist das mechanische Werkzeug seiner Regierung, — der Briefträger, wie man ihn genannt hat —, bei der Stimmabgabe. Die Regierung aber wird als politische Körperschaft geneigt sein mehr nach politischen, als nach rechtlichen Gesichtspunkten zu entscheiden.

Es kommt hinzu, dass dem Bundesrat jedes rechtlich geordnete Verfahren bei seiner Beschlussfassung unbekannt ist. Ein geordnetes Verfahren aber muss als unerlässliche Voraussetzung der Erzielung eines gerechten Richterspruches bezeichnet werden.

Weiter ist bei Verfassungsstreitigkeiten z. B. stets nur die eine Partei, die Regierung, im Bundesrate vertreten. Daraus resultiert für die Regierung insofern ein grosser Vorteil, als sie auch durch Mitwirkung bei der Abstimmung das Ergebnis der Beschlussfassung zu ihren Gunsten beeinflussen kann.

Wie sehr diese Bedenken im Bundesrate selbst empfunden werden, davon zeugt die Erklärung des Staatssekretärs Grafen Posadowsky-Wehner in der Sitzung des Reichstages vom 17. Januar 1899: „Meine Herren! Der Herr Abgeordnete Lenzmann ist immer von der Ansicht ausgegangen, meines Erachtens irrtümlich, dass der Bundesrat als solcher — im Lippeschen Thronfolgestreit — entscheiden soll, und daraus hat er des weiteren gefolgert, wie ungeheuerlich eine solche Entscheidung sein würde, da die Macht- und Stimmenverhältnisse der einzelnen Bundesstaaten im Bundesrate so verschieden sind und die Bevollmächtigten nach der Instruktion ihrer Regierungen, eventuell also auch nach politischen Gesichtspunkten abzustimmen hätten. Ich kann demgegenüber die beruhigende Versicherung geben, dass man von keiner Seite

UNIV. OF CALIFORNIA

auch nur im entferntesten daran gedacht hat, dass der Bundesrat in seiner verfassungsrechtlichen Zusammensetzung auf Grund des verfassungsmässigen Stimmenverhältnisses selbst in der Sache entscheiden sollte, sondern, wenn eine sachliche Entscheidung notwendig werden sollte, so wird sie in Form eines Austrägalgerichtes oder in Form eines schiedsgerichtlichen Verfahrens erfolgen."

Um nun dem Bundesrate jede Möglichkeit einer Selbstentscheidung zu nehmen, um jeder Möglichkeit einer parteiischen Beurteilung des Streites vorzubeugen, hat man von vielen Seiten gefordert, dass dem Bundesrate die im Art. 76 der Reichsverfassung ihm verliehenen Befugnisse genommen und einem neu zu errichtenden Staatsgerichtshofe übertragen würden. Ich sehe von einer genaueren Erörterung der Gründe, welche für und wider die Errichtung eines solchen Staatsgerichtshofes sprechen, ab, weil sie für mich bei Beurteilung der Frage nach der Zweckmässigkeit dieses Gerichtshofes nicht von entscheidender Bedeutung sind. Wenn ich mich auch im allgemeinen der Ansicht nicht verschliessen kann, dass die Schaffung eines Staatsgerichtshofes in rechtlicher Beziehung eine Besserung des gegenwärtigen Rechtszustandes bedeuten würde, so bin ich doch andererseits der festen Ueberzeugung, dass die praktischen Erfolge den Erwartungen nicht entsprechen würden. Ich meine, dass dieser Gerichtshof wesentliche Vorteile deshalb nicht bringen würde, weil die seiner Zuständigkeit zu überweisenden Streitigkeiten, wie sie der Art. 76 der Reichsverfassung bezeichnet, in so unendlich geringer Anzahl auftreten, dass er sich alsbald in die Verlegenheit versetzt sehen würde, nichts zu tun zu haben. Man würde Anlass genug haben, ihn, wie früher das Bundesschiedsgericht, als „totgeborenes Kind" zu bezeichnen. Wenn eine Aenderung des bestehenden Rechtszustandes geschaffen werden soll, und sie muss erstrebt werden, so würde aus diesem Grunde die Errichtung eines Staatsgerichtshofes nicht für zweckmässig zu erachten sein. Indessen könnte eine durchgreifende Besserung der gegenwärtigen Rechtslage auf einem anderen Wege erreicht werden, indem nämlich das Reichs-

UNIV. OF CALIFORNIA

gericht ganz allgemein zur Erledigung von öffentlich-rechtlichen Streitigkeiten der im Art. 76 R.V. bezeichneten Art für zuständig erklärt würde. Als erstrebenswertes Ziel nach dieser Richtung hin muss das bezeichnet werden, dass die entsprechenden Bestimmungen des Gesetzes vom 14. März 1881, die bis jetzt nur für Hamburg Geltung haben, durch Reichsgesetz auf alle Bundesstaaten ausgedehnt werden, und dass reichsgesetzlich dem Reichsgericht auch die Entscheidung dieser öffentlich-rechtlichen Streitigkeiten übertragen würde. Jedermann im Reiche vertraut der Unparteilichkeit unseres höchsten Gerichtshofes. Und niemand wird zweifeln, dass sich das Reichsgericht auch dieser neuen Aufgabe in jeder Beziehung gewachsen zeigen würde.

Die neueste durch die Beschlussfassung des Bundesrates im Lippeschen Thronstreite gekennzeichnete Entwickelung lässt erfreulicherweise die Erwartung auf eine baldige Verwirklichung des angedeuteten Gedankens nicht mehr als eine Utopie erscheinen.

14 DAY USE
RETURN TO DESK FROM WHICH BORROWED
LOAN DEPT.
This book is due on the last date stamped below, or
on the date to which renewed.
Renewed books are subject to immediate recall.

19Aug'57RB	
REC'D LD	
AUG 14 1957	

LD 21–100m-6,'56
(B9311s10)476

General Library
University of California
Berkeley

YC 09547